Harry Hildegard Gutièrrez Benavides
Universidad Santa María,
Abogado Especialista en Derecho Administrativo
Juez Superior Primero Agrario de la
Circunscripción Judicial del
Distrito Metropolitano y de los Estados
Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas

COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO

Tribunal Supremo de Justicia
Caracas/Venezuela/2007

KHW3263
G9835

Gutiérrez Benavides, Harry Hildegard.
Comentarios al procedimiento contencioso administrativo agrario / Harry Hildegard Gutiérrez Benavides. – Caracas : Tribunal Supremo de Justicia, 2007.

282 p.

1. Derecho Contencioso Administrativo -- Venezuela. 2. Derecho Agrario -- Venezuela.

Fernando Parra Aranguren, Director
Depósito Legal lf:
ISBN:
Depósito Legal lf:
ISBN:

Harry Hildegard Gutièrrez Benavides
Universidad Santa María, Abogado Especialista en Derecho Administrativo
Juez Superior Primero Agrario de la Circunscripción Judicial del Distrito
Metropolitano y de los Estados Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas

COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO

Tribunal Supremo de Justicia
Caracas/Venezuela/2007

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Dra. Luisa Estella Morales Lamuño
Presidenta del Tribunal
y Presidenta de la Sala
Dr. Jesús Eduardo Cabrera
Vicepresidente de la Sala
Dr. Pedro Rafael Rondón Haaz
Dr. Francisco Antonio Carrasquero López
Dr. Marcos Tulio Dugarte Padrón
Dra. Carmen Zuleta de Merchán
Dr. Arcadio Delgado Rosales

SALA POLITICOADMINISTRATIVA

Dra. Evelyn Margarita Marrero Ortiz
Presidenta de la Sala
Dra. Yolanda Jaimes Guerrero
Vicepresidenta de la Sala
Dr. Levis Ignacio Zerpa
Dr. Hadel Mostafá Paolini
Dr. Emiro Antonio García Rosas

SALA ELECTORAL

Dr. Luis Alfredo Sucre Cuba
Segundo Vicepresidente del Tribunal
y Presidente de la Sala
Dr. Luis Martínez Hernández
Vicepresidente de la Sala
Dr. Rafael Arístides Rengifo Camacaro
Dr. Juan José Núñez Calderón
Dr. Fernando Ramón Vegas Torrealba

SALA DE CASACIÓN CIVIL

Dra. Yris Armenia Peña Espinoza
Presidente de la Sala
Dra. Isbelia Josefina Pérez Velásquez
Vicepresidenta de la Sala
Dr. Antonio Ramírez Jiménez
Dr. Carlos Oberto Vélez
Dr. Luis Antonio Ortiz Hernández

SALA DE CASACIÓN SOCIAL

Dr. Omar Alfredo Mora Díaz
Presidente de la Sala
Dr. Juan Rafael Perdomo
Vicepresidente de la Sala
Dr. Alfonso Rafael Valbuena Cordero
Dr. Luis Eduardo Franceschi Gutiérrez
Dra. Carmen Elvigia Porras de Roa

SALA DE CASACIÓN PENAL

Dra. Deyanira Nieves Bastidas
Primera Vicepresidenta del Tribunal
y Presidenta de la Sala
Dr. Eladio Ramón Aponte Aponte
Vicepresidente de la Sala
Dra. Blanca Rosa Mármol de León
Dr. Héctor Manuel Coronado Flores
Dra. Miriam del Valle Morandy Mijares



Palabras Preliminares

El autor, Harry H. Gutiérrez Benavides, abogado egresado de la Universidad Santa María (1997), donde cursa la Especialización en Derecho Administrativo, luego de haber culminado el Diplomado en Derecho Agrario, en el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria –IIDARA–, auspiciado por la Muy Ilustre Universidad de los Andes, ULA. Ha ocupado diversas posiciones relacionadas con este quehacer jurídico, entre ellas, Procurador Agrario Auxiliar con Competencia Nacional (2001) y Procurador Agrario (Provisional) en los estados Apure (eje San Fernando-Guasdualito), Bolívar (Ciudad Bolívar y Upata), Delta Amacuro (Tucupita), Guárico (Valle de la Pascua), Miranda (Caucagua), Monagas y Trujillo. Posteriormente, ingresó en el Instituto Nacional de Tierras (INTI) con el carácter de Jefe de la Coordinación de Asuntos Judiciales (2005) y, un año después, formó parte de la Comisión Técnica para la Reestructuración de la Jurisdicción Especial Agraria , presidida por quien suscribe, en el Tribunal Supremo de Justicia. En la actualidad, se desempeña como Juez Superior Prime-

ro Agrario de la Circunscripción Judicial del Distrito Metropolitano y de los Estados Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas con competencia de Tribunal de Primera Instancia en materia Contencioso Administrativa Especial Agraria y en materia de Expropiación Agraria. Ha sido, además, conferencista y ponente en foros nacionales e internacionales sobre esta especialidad del contencioso administrativo.

El resultado de esta vasta experiencia profesional lo recopila en este libro, **Comentarios al Procedimiento Contencioso Administrativo Agrario,** que está dividido en tres Capítulos. El primero de ellos versa sobre los orígenes de la disciplina y su autonomía, con especial referencia a la constitucionalidad del Artículo 211 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario donde, luego de referirse a sus antecedentes y al contexto político reinante en la época del inicio de su vigencia, resuelve algunas interrogantes sobre la materia y centra su análisis en el recurso de nulidad, donde –además de comentar la argumentación de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público– analiza el fallo la Sala Constitucional y extrae sus propias conclusiones. Seguidamente, explicita –y comenta– la preceptiva que la regula, incluidas las disposiciones relacionadas con las demandas patrimoniales contra los entes agrarios. Finalmente, en el último, divulga la doctrina judicial elaborada en este campo.

El Tribunal Supremo de Justicia que presido espera que esta publicación sea recibida con el mismo beneplácito de las anteriores, en especial por quienes –dentro de la comunidad jurídica nacional– laboran en esta especialísima y novedosa rama del derecho.

Caracas, siete de octubre de 2007.

Luisa Estella Morales Lamuño

Contenido

CAPÍTULO III

CAPÍTULO I

Consideraciones sobre la autonomía del derecho agrario y del origen del Contencioso Administrativo Agrario

1.1 *LA AUTONOMÍA DEL DERECHO AGRARIO*

Si bien la presente obra se titula *Comentarios al Procedimiento Contencioso Administrativo Agrario*, es importante señalar, que para la formulación de los comentarios que abarcan gran parte de la misma, el título fue escogido partiendo de la especialidad y la autonomía propia de la materia agraria.

Ciertamente, la importancia del estudio de la autonomía del derecho agrario –en especial en el marco de los procesos agrarios previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario– consiste en analizarlo como una rama del Derecho distinta a las demás, especialmente en cuanto al Derecho Civil se refiere, por ser para muchos el tronco que le dio origen. En ese sentido, basamos gran parte de esta obra en la aparición de un conjunto de características, principios e instituciones que le son propias y que están dirigidas a tutelar el interés social y colectivo, marcando así una notable diferencia con otras ramas del Derecho.

Para un efectivo manejo de los procedimientos jurisdiccionales previstos en la **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**, en especial el contencioso administrativo especial agrario, resulta fundamental partir del estudio a las escuelas, tanto clásica como moderna, a cargo de los insignes maestros Giangastone Bolla y Antonio Carroza, pioneros cada uno en su época, de la lucha por propugnar la definitiva autonomía y especialidad del derecho agrario.

Enmarcados en este contexto y antes de introducirnos en lo que será el análisis del contencioso administrativo especial agrario, pasaremos a hacer un breve repaso por estas escuelas que sin lugar a dudas nos ayudará a vislumbrar lo característico de la normativa, su impacto en lo social como herramienta jurídica para salvaguardar la producción agroalimentaria, la vigencia efectiva de los derechos ambientales y por ende de la agroecología.

1.1.1 *La Escuela Clásica de Giangastone Bolla y la Escuela Moderna de Antonio Carroza*

1.1.1.1 *Escuela Clásica del Derecho Agrario - Giangastone Bolla*

Ante la dificultad evidente del derecho civil para reglamentar adecuadamente las instituciones agrarias, especialmente aquéllas dirigidas a resolver las situaciones originadas entre particulares con ocasión a la actividad agrícola y de éstos con el Estado y, primordialmente, ante "la evolución económica que convirtió a la explotación agraria en el basamento de la riqueza de todos los pueblos del mundo" (2001)[1], podemos apuntar, que el derecho agrario comenzó a dar los primeros pasos hacia una irreversible autonomía que lo deslindaría definitivamente de otras ramas del Derecho, en especial de la civil.

Fue en Italia, a partir de 1920, cuando el ilustre doctrinario Giangastone Bolla, considerado padre de la Escuela Clásica de Derecho Agrario, publicó la primera *Rivista di Diritto Agrario* (1922-1928). Formaba con ello la primera corriente que llevaría a la palestra pública la discusión sobre la necesaria autonomía del derecho agrario como un derecho distinto al civil, basado fundamentalmente en la identificación de sus principios generales, la propiedad agraria como su principal instituto y

[1] Díaz-R.; Jorge A. (2001). *La implementación del fuero agrario en el Paraguay*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.revistajuridica.uca.edu.py/Artículos.php?id=328.[Consulta:2006, julio 28].

otras como las derivadas de las particularidades y especificidades propias del contrato agrario.

Este último era considerado por el maestro Bolla –en concepto citado por Álvaro Meza Lázarus[2]– como: "la relación jurídica convencional que consistía en el acuerdo de voluntad común, destinado a seguir los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en la actividad agraria, con relación a cosas o servicios agrarios".

Como observamos, en materia de contratos agrarios se vislumbraba la inaplicabilidad de las disposiciones del derecho civil hacia para regularlos y resolver situaciones derivadas de éstos. Se entablaba entonces, la discusión sobre la existencia de rasgos particulares de este novel derecho, que demandaba de normas distintas a las del derecho común y de principios propios, que, como indicábamos, lo apartarían definitivamente del tronco del derecho civil.

Sin embargo, inmediatamente surgieron detractores a la escuela de Bolla, como el caso del maestro Ageo Arcangeli, proveniente de la denominada escuela clásica, quien sostenía y sostuvo hasta el final, que el derecho agrario estaba conformado por un complejo de normas provenientes del derecho privado, negando por consiguiente la existencia de la tan anhelada autonomía. En palabras del propio Arcangeli, citado por el excelentísimo jurista costarricense Ricardo Zeledón Zeledón[3]: "ninguno entre todos los que han participado en la discusión ha sabido hasta ahora indicar un solo principio general, propio de la materia e idóneo para justificar la pretendida autonomía doctrinal del derecho agrario".

A pesar de que ninguna de estas dos corrientes se sobrepuso una a la otra, el insigne maestro Bolla, sostuvo hasta la última etapa de su vida, su postura sobre la suficiencia del derecho agrario como "*ius proprium* de la agricultura". Su esfuerzo no fue vano y sobre la base de su esfuerzo, la doctrina italiana terminó por acreditarle cierta autonomía en el plano legislativo, fundamentado principalmente en el instituto de la empresa agraria, la cual quedaría plasmada en el Código Civil Italiano de 1942[4].

---

[2] Meza Lázarus, Álvaro. El contrato agrario. San José, Costa Rica, p. 252.
[3] Zeledón Zeledón, Ricardo. (s.f.). *Estado del Arte del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.ucg.br/jur/plaestras_pdf/ZeledonZeledon.pdf. [Consulta: 2006, Julio 28].
[4] *Ídem.*

1.1.1.2 *La Escuela Moderna del Derecho Agrario - Antonio Carroza*

La discusión sobre la autonomía del derecho agrario se mantuvo latente por décadas. No obstante, no fue sino hasta comienzos de los años sesenta cuando nuevamente se planteó la discusión, esta vez a cargo del maestro Antonio Carrozza, conocido como el padre de la escuela moderna, quien planteaba la autonomía del Derecho Agrario, mediante una formula jurídica distinta a la de Bolla, fundada esencialmente en los denominados "institutos" y la "agrariedad".

Traemos a colación las palabras del profesor argentino Fernando P. Brebbia (2006)[5] quien al respecto indicó lo siguiente:

> ...en los años setenta Antonio Carrozza enuncia su conocida teoría de la agrariedad basada en el ciclo biológico, partiendo del enunciado de los profesores platenses Carrera y Ringuelet, lo que significó un paso decisivo hacia la construcción de una teoría general de nuestro derecho volviéndose perentoria la identificación de su objeto que viene a constituir la piedra angular del problema. **Aconsejaba entonces el gran maestro italiano un cambio de método, pues la autonomía ya no se fundaría en la identificación de principios, sino en la existencia de institutos propios, es decir, son sus institutos –ya consagrados e incorporados en el código o en la legislación– susceptibles de ser agrupados a través de ese común denominador lo que puede conducir a la especialidad de esta rama del derecho, y la prioridad consiste ahora en encontrarlos y estudiarlos**. (Subrayado y negrillas añadidas).

Se desprende del párrafo precedente, que el maestro Antonio Carrozza (citado por Luis E. Martínez Golletti), a diferencia de Bolla, impulsaría el tema de la autonomía del derecho agrario. No desde la búsqueda de sus principios, sino en la existencia de institutos propios, que lo llevarían a definir al derecho agrario como: "el complejo ordenado y sistematizado de los institutos típicos que regulan la materia agricultura"[6].

---

[5] Brebbia, Fernando P. (2006). *Consideraciones en torno al objeto y contenido del derecho agrario*: Revista *Prudentia Iuris* Nº 51.
[6] Martínez G., Luis E. (2003). *Agricultura y Derecho Agrario.* [Documento en línea] http://www.acader.unc.edu.ar/artagricultura.pdf. [Consulta: 2006, julio 28].

Como observamos, para el maestro Carroza el concepto de derecho agrario se basaba en los institutos que se generaban a diario de las actividades habituales de la agricultura, en especial de la empresa agraria como epicentro de la agrariedad, y que representaban para él la base de su autonomía y que sistematizaría. Obtuvo como resultado la definitiva autonomía en los planos económico, social y uno muy importante, el legislativo; en el caso venezolano, ocuparían un lugar preponderante en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999.

1.1.2 *La autonomía del derecho agrario en Venezuela*

La influencia de las escuelas clásica y moderna determinó la tan ansiada autonomía del derecho agrario en Venezuela. Por ello debe ser analizada mucho más allá de una simple discusión de corrientes doctrinarias. Y es que gracias a esas disputas suscitadas en Italia en el siglo pasado, podemos sostener que en la actualidad contamos en nuestro país con un derecho agrario ciertamente autónomo, especialmente y como lo planteaba el maestro Antonio Carroza, tanto en los planos económico social, y finalmente, en el legislativo y que guarda trascendental importancia con el propósito de la presente obra, los cuales analizaremos a continuación.

> a) *Plano económico.* La autonomía del derecho agrario en este plano se ubica en el actual régimen socioeconómico previsto en el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[7], que alude al deber del Estado de garantizar políticas económicas que restauren el equilibrio de los sectores históricamente excluidos frente a los grupos tradicional y económicamente poderosos. El *in-fine* del artículo 307

[7] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
Artículo 299.- El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

eiusdem[8], indica que se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. Así, a modo de ejemplo, vemos como en clara sincronía con estas normas supremas, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, sobre la base de dos (2) institutos agrarios como lo son la prenda agraria y el impuesto predial, coadyuva directamente en la autonomía del derecho agrario en este plano. Así, su artículo 11 dispone[9] que las parcelas adjudicadas por el Instituto Nacional de Tierras pueden ser objeto de garantía crediticia sólo bajo la modalidad de prenda sobre la cosecha, siendo que sobre las mismas no podrán constituirse hipotecas o gravámenes de cualquier naturaleza, con lo cual se deslinda del derecho civil para regularlas. Y finalmente, estableció en su Título III, artículo 97 y siguientes, lo referente al impuesto que grava la infrautilización de tierras rurales privadas y públicas;

b) *Plano Social*. En cuanto al plano social vemos como el aludido artículo 299 *supra* indicado, señala la obligación que el Estado tiene de alcanzar la justicia social en el campo, la democratización de la tenencia de la tierra, la protección al ambiente y la productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. En ese contexto, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, sobre la base de figuras como el fundo colectivo estructurado,[10] (similar pero no igual a la empresa

---

[8] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
Artículo 299.- (...) Excepcionalmente, se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia.

[9] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
Artículo 11.- Las parcelas adjudicadas por el Instituto Nacional de Tierras pueden ser objeto de garantía crediticia sólo bajo la modalidad de prenda sobre la cosecha, previa aprobación de las Oficinas Regionales de Tierras. Sobre las mismas no podrán constituirse hipotecas o gravámenes de cualquier naturaleza. Debe expedirse por escrito el certificado para constituir prenda agraria.

[10] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
Artículo 4.- Las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará el fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos.

agraria); la propiedad agraria y la garantía de permanencia, hace posible materializar este mandato supremo. Así, dispone en el primero de los casos, la adjudicación de tierras[11] con vocación y uso agrario a aquellos venezolanos y venezolanas que hayan optado por el trabajo rural y, especialmente, la producción agraria como oficio u ocupación principal. También previó lo relativo a la garantía de permanencia[12] de los grupos de población asentados en las tierras que hayan venido ocupando pacíficamente con fines de uso agrario, impidiendo su desalojo de las tierras que ocupen con fines de obtener una adjudicación, y sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras; y finalmente, el referido al fundo colectivo (también similar a la empresa agraria), el cual se estructurará mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos. Al igual como acontece en el plano económico, los institutos aquí mencionados resultan piedra angular en el cumplimento de los fines del Estado en esta materia, que determina palmariamente su autonomía en ambos planos.

[11] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
Artículo 66.- Se considera título de adjudicación permanente, el documento emanado del Instituto Nacional de Tierras, mediante acto administrativo, a través del cual se transfiere la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, que le confiere el derecho a transferir por herencia el goce y disfrute de las mismas. Los derechos emanados del título de adjudicación no podrán ser enajenados.

[12] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
Artículo 17.- Dentro del régimen del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, se garantiza:
1. La permanencia de los grupos de población asentados en las tierras que han venido ocupando.
2. La permanencia de los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente para el momento de la promulgación de la presente Ley.
3. La permanencia de los grupos organizados para el uso colectivo de la tierra, así como el de las cooperativas agrarias y otras organizaciones económicas campesinas en las tierras ocupadas con fines de uso agrario.
4. A todos los campesinos y campesinas, el derecho fundamental a perseguir su progreso; y en tal sentido no podrán ser desalojados de ninguna tierra ociosa o inculta que ocupen con fines de obtener una adjudicación de tierras, sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras. (...)

c) *Plano legislativo.* No pudiéramos hablar de un derecho agrario ciertamente autónomo, sino se bastara por sí mismo para ser codificado. En ese contexto, en desarrollo de los artículos 299, 305, 306 y 307 constitucionales, el Ejecutivo Nacional legisló habilitado por el Parlamento en el ámbito agrario y promulgó en el año 2001 el Decreto Nº 1.546 con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Posteriormente se constituiría como una ley propiamente dicha. En ella, además de desarrollar los institutos agrarios expuestos en los literales a) y b), desarrolló otros de suma importancia, tales como la expropiación agraria, contratos agrarios y el rescate de tierras, entre otros. Igualmente, estipuló que en caso de controversia la misma sería dirimida por la nueva jurisdicción especial agraria concebida por ella, bien ante la jurisdicción ordinaria agraria, o ante la jurisdicción contencioso administrativa, según corresponda a la naturaleza de la acción, demanda o recurso. Como un claro avance de la autonomía del derecho agrario en el plano legislativo y sobre la base de sus institutos, vemos, como por ejemplo, el artículo 208 de la Ley[13], le confirió al juez agrario de primera instancia, la competencia para dirimir conflictos

[13] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
Artículo 208.- Los juzgados de primera instancia agraria conocerán de las demandas entre particulares que se promuevan con ocasión de la actividad agraria, sobre los siguientes asuntos:
1. Acciones declarativas, petitorias, reivindicatorias y posesorias en materia agraria.
2. Deslinde judicial de predios rurales.
3. Acciones relativas al uso, aprovechamiento, constitución de servidumbres y demás derechos reales, para fines agrarios.
4. Acciones sucesorales sobre bienes afectos a la actividad agraria.
5. Acciones derivadas del derecho de permanencia.
6. Procedimientos de desocupación o desalojos de fundos.
7. Acciones derivadas de perturbaciones o daños a la propiedad o posesión agraria.
8. Acciones derivadas de contratos agrarios.
9. Acciones de indemnización de daños y perjuicios derivados de la actividad agraria.
10. Acciones originadas con ocasión a la constitución del patrimonio familiar agrario.
11. Acciones derivadas de conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de índole agraria.
12 Acciones derivadas del crédito agrario.
13. Acciones y controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables que determine la ley.
14. Acciones derivadas del uso común de las aguas de regadío y de las organizaciones de usuarios de las mismas.
15. En general, todas las acciones y controversias entre particulares relacionados con la actividad agraria.

suscitados con ocasión de la actividad agrícola, fundamentalmente aquéllas provenientes de los institutos agrarios, tales como la posesión y propiedad (num. 1 y 7); acciones sucesorales sobre bienes afectos a la actividad agraria (numeral 4); acciones derivadas del derecho de permanencia (num. 5); acciones derivadas de contratos agrarios (num. 8); acciones originadas con ocasión a la constitución del patrimonio familiar agrario (num. 10); acciones derivadas de conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de índole agraria (num. 11); acciones derivadas del crédito agrario (num. 12); y, acciones derivadas del uso común de las aguas de regadío y de las organizaciones de usuarios de las mismas (num. 14). Por su parte, a la jurisdicción contencioso administrativa agraria, sobre la cual versa la presente obra, le correspondió, conforme a las previsiones contenidas en los artículos 167 y 168 *eiusdem*[14], conocer de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios, tales como nulidades de actos administrativos de declaratorias de garantía de permanencia, de adjudicación de tierras; de declaratoria de tierras ociosas o incultas, entre otros, así como el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios.

[14] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
Artículo 167.- Son competentes para conocer de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:
1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.
2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia.
Artículo 168.- Las competencias atribuidas de conformidad con el artículo anterior comprenden el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios.

Tomando un ejemplo al azar de alguno de los tres planos antes expuestos, vemos como en caso de controversia en las relaciones contractuales agrarias no le resultarían aplicables las disposiciones del derecho civil y privado para dirimirla, sino los principios propios del derecho agrario para tramitarlas y resolverlas adecuadamente.

Sin embargo, y por remisión expresa de la ley especial (Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, puede el juez recurrir excepcionalmente a la normativa adjetiva civil –como el Código Civil y el Procedimiento Civil– para resolver controversias agrarias. En ese caso, por mandato de la misma Ley deberá adecuarse la situación fáctica sometida a su conocimiento a los principios rectores del derecho agrario, tal y como lo dispone el artículo 263 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario[15] para el caso de las acciones petitorias, el juicio declarativo de prescripción, la acción de deslinde de propiedades contiguas que se promuevan con ocasión de la actividad agraria.

Sobre este punto resulta de suma importancia significar que la aplicación de una norma civil por el juez agrario en ningún momento desvirtuaría la naturaleza jurídica los institutos agrarios, siempre y cuando la misma se adecue a los principios rectores del derecho agrario, en especial en cuanto a los intereses sociales y colectivos tutelados por los procedimientos previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

También es menester indicar que sobre la base de la autonomía del derecho agrario, cada vez que un juez competente en otras ramas del Derecho se encuentre en presencia de alguno de los institutos agrarios aquí mencionados y los demás contenidos en la ley especial, deberá declararse incompetente y remitir inmediatamente la causa al juez que efectivamente resulte competente para ello, so pena de relajar materia de estricto orden público como resultaría la competencia.

Podemos concluir señalando que el propósito específico de la inclusión en esta obra del tema de la autonomía radica en realzar la definitiva influencia de institutos en los procedimientos previstos en la Ley, que a su vez da origen al denominado fuero atrayente agrario, lo cual perfiló

[15] Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.
Artículo 263.- Las acciones petitorias, el juicio declarativo de prescripción, la acción de deslinde de propiedades contiguas, se tramitarán conforme a los procedimientos especiales establecidos en el Código de Procedimiento Civil, adecuándose a los principios rectores del Derecho Agrario.

tanto la jurisdicción, la competencia y, en definitiva, la especialidad de la materia agraria.

1.2 *ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO*

Haciendo un breve recuento por los antecedentes del contencioso administrativo agrario venezolano podemos señalar que, antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, y bajo el imperio de la Constitución del 1961, la Ley de Reforma Agraria del 5 de marzo de 1960 no advirtió el problema de la necesidad de una jurisdicción contencioso administrativa que atendiera fundamentalmente las causas agrarias, dejando algunas acciones y recursos incoados principalmente contra el extinto Instituto Agrario Nacional (IAN) y demás entes de naturaleza agraria, a expensas de una incipiente y poco especializada jurisdicción contencioso administrativa ordinaria.

En el año 1976 la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios pretendió fallidamente implantar una jurisdicción agraria especial en el país. No fue sino hasta el año 1982, con la reforma de dicha Ley, cuando se dieron los primeros pasos para la formación de una verdadera jurisdicción agraria. Se crearon –por lo menos en texto de la Ley– juzgados de primera instancia y superiores agrarios para conocer de las causas agrarias entre particulares, así como del contencioso administrativo agrario. A pesar de este esfuerzo de parte de la Magistratura, predomin,ó y en la actualidad aún predomina, la jurisdicción agraria inmersa en los juzgados con multiplicidad de competencias, en los que la agraria resultaba una materia más.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue consagrado en su artículo 259 el principio de la universalidad del control por parte de los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa[16] para garantizar el apego de la actividad de los

[16] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
Artículo 259.- La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

órganos y entes de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada al marco constitucional y legal, principalmente, las que atañen al debido proceso y al derecho a la defensa como garantías fundamentales de todo Estado democrático, social, de derecho y de justicia.

Dicha norma le atribuyó a la jurisdicción contencioso administrativa ordinaria un abanico de competencias que van desde anular los actos administrativos de efectos generales o particulares contrarios a derecho, condenar al pago de sumas de dinero, reparar daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Igualmente, debemos referirnos a la importancia del principio de legalidad[17] como uno de los principios fundamentales que informan el derecho administrativo y que obliga a la Administración Pública a someter todos sus actos a las prescripciones de la ley, a objeto de garantizar el ejercicio de los derechos de los particulares frente a ésta.

Estos principios de rango constitucional serían desarrollados por cada jurisdicción contenciosa administrativa especial, de acuerdo con las especificidades y características propias de la materia que atienden.

En el caso de la agraria, su ley especial (Ley de Tierras y Desarrollo Agrario) instituyó una jurisdicción con las competencias para anular actos administrativos de efectos particulares dictados por los entes agrarios, así como el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa fueran intentadas con ocasión a la actividad u omisión (abstención o carencia) de los mismos, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra éstos.

Podemos concluir, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como ley de leyes y a través de su autonomía en los planos antes expuestos, sentó las bases de una sólida jurisdicción contenciosa

[17] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
Artículo 137.- La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

administrativa especial agraria, cuya misión va más allá de un simple control de legalidad agrario, y que procura mantener la vigencia del cometido constitucional, previsto en los artículos 305, 306 y 307 a través de los órganos jurisdiccionales como garantes de una efectiva aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y demás normativas que versen sobre la materia.

1.3 *LA CUMBRE DE LA TIERRA. RÍO DE JANEIRO 1992*

Otro hecho que vino a impactar a la jurisdicción contenciosa administrativa especial agraria venezolana fue sin duda alguna la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, cuyo único antecedente se contrae a la cumbre de Estocolmo (Suiza) de 1972, y cuyo futuro inmediato fue la de Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002. Fue definitivamente, el primer gran paso para la discusión mundial de los problemas ambientales que azotaban y que aún hoy azotan a nuestro planeta, lo cual no está desligado en absoluto del problema agrario.

Efectivamente, con el concurso de 172 países, 108 jefes de Estado, representantes de 2.400 organizaciones no gubernamentales (ONG), se llevó a cabo del 03 al 14 de junio de 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, la denominada "Cumbre de Río" o "Cumbre de la Tierra sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible"[18], cuyos resultados pueden ser considerados como positivos desde el punto de vista de los avances obtenidos en materia ambiental. De allí surgió la denominada "Agenda 21"[19] –entre otros acuerdos suscritos–, contentiva de un catálogo de medidas con un enfoque integral para enfrentar los problemas ambientales más apremiantes, como la escasez de agua dulce, el cambio climático y la biodiversidad.

El espíritu de la reunión estaba claro. Los problemas ambientales debían resolverse de manera equitativa, fundamentalmente con el compromiso universal de los países industrializados, encabezados por los integrantes del denominado G-8 conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, quienes cargaban, y aún hoy cargan, con la mayor responsabilidad en el deterioro ambiental a escala global. En ese sentido, la actividad agraria mun-

---

[18] Álvarez, Ana Elena y Estrada, Daniel (s.f.). Río 92. Boletín 3. [Documento en línea]. Disponible: www.gaia.org.mx/informacion/boletin3.html. [Consulta, 2006, Julio 27].
[19] *Idem.*

dial y también la desarrollada en Venezuela, como país en vías de desarrollo, encontró en los acuerdos de la Cumbre de Río una limitación a las actividades de producción derivadas de la denominada *revolución verde*, basada principalmente en el uso abusivo de los denominados paquetes agrotóxicos y de semillas genéticamente modificadas que tanto perjudican al ambiente en general y por ende al ser humano.

Así, la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 se erige como el avance reglamentario más significativo en materia ambiental y desarrollo sustentable, siendo previsible sobrevenir su impacto en las constituciones y legislaciones de cada uno de los países suscribientes del acuerdo final, especialmente los de América Latina, quienes lo adecuaron a sus necesidades, potencialidades y especificidades de cada país.

Conforme a lo anterior y en obediencia de la Cumbre de Río, Venezuela comenzó a dar pasos agigantados en la sustitución progresiva de esta nociva forma de producción, apuntando hacia el modelo agroecológico como base fundamental del desarrollo sustentable y ambiental para las generaciones presentes y futuras. De allí dimana una serie de medidas cautelares que en el marco del procedimiento contencioso administrativo y ordinario agrario el juez debe dictar, en aras de salvaguardar las mismas, y que en el devenir de estas páginas intentaremos abordar con detalle...

Veamos a continuación un resumen de los principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible[20]:

> Enunciados de la Declaración de Río de Janeiro
>
> 1.- Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para **conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.**
>
> 2.- **Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio**

[20] *Idem.*

ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Adicionalmente, el desarrollo de cada nación debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

3.- Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible.

4.- **Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental.**

5.- Los Estados deberán desarrollar un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países; **así como de una legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.**

6.- **Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto a cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.**

7.- **Las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.**

8.- La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible.

> 9.- La paz, el desarrollo **y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables...** (Subrayado y negritas nuestros).

Como lo señalamos *supra,* la suscripción de estos principios afectaría los procesos legislativos y de regulaciones en material ambiental, de los países suscribientes de la denominada Agenda 21, donde Venezuela no fue la excepción.

El proceso constituyente de 1999 sabría recoger los principios de la Declaración de la Cumbre de Río de 1992 y los desarrollaría en la Constitución de la Repúbllica Bolivariana de Venezuela, en sus artículos 15, 112, 127, 128, 299, 305, 306, 307 y 178 numeral 4; y ésta a su vez los desarrollaría en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y la Ley de Pesca y Acuacultura, entre otras que rigen al sector agrario y ambiental.

En este contexto normativo, vemos que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario resultó una ley muy rica en cuanto a lo que a materia ambiental y de desarrollo sustentable se refiere. Llama la atención que la gran mayoría de estas normas de contenido ambiental fueron incorporadas por el legislador al nuevo marco de la jurisdicción especial agraria, confiriéndole así al juez potestades tanto en el juicio ordinario como en el contencioso administrativo agrario para su aplicación en caso de contravención a las mismas. De allí su real importancia. A continuación, algunos de estos artículos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

> **Artículo 1**.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, **asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones**.
>
> **Artículo 163**.- En todo estado y grado del proceso, el juez competente para conocer de las acciones agrarias, de las de-

mandas patrimoniales contra los entes estatales agrarios y de los recursos contenciosos administrativos agrarios velará por:

1. La continuidad de la producción agroalimentaria.

2. La continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos.

3. **La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.**

4. **El mantenimiento de la biodiversidad.**

5. La conservación de la infraestructura productiva del Estado.

6. La cesación de actos y hechos que puedan perjudicar el interés social y colectivo.

7. El establecimiento de condiciones favorables al entorno social e intereses colectivos.

Artículo 207.- El juez agrario debe velar por el mantenimiento de la seguridad agroalimentaria de la Nación y **el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental.** En tal sentido, el juez agrario, exista o no juicio, deberá dictar oficiosamente las medidas pertinentes a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria **y la preservación de los recursos naturales renovables, haciendo cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción**. Dichas medidas serán vinculantes para todas las autoridades públicas, en acatamiento del principio constitucional de seguridad y soberanía nacional.

Artículo 254.- El Juez agrario podrá dictar oficiosamente medidas cautelares provisionales orientadas a proteger el interés colectivo, las cuales tendrán por finalidad la protección de los derechos del productor rural, de los bienes agropecuarios, la utilidad pública de las materias agrarias, así como también la protección del interés general de la actividad agraria, cuando considere que se amenaza la continuidad del proceso agroalimentario **o se pongan en peligro los recursos naturales renovables.**

> A tales efectos, dictará de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta y conforme al supuesto de hecho de la norma que le sirva de fundamento contenida en la presente Ley, imponiendo órdenes de hacer o no hacer a los particulares y a los entes estatales agrarios, según corresponda. (Subrayado y negritas añadido por nosotros).

Como es posible apreciar, lo ambiental dejó de ser estrictamente una responsabilidad administrativa y/o penal ambiental, y en concordancia con los principios constitucionales antes referidos y algunos de los principios tomados de la Cumbre de Río, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario constituyó un desarrollo sin precedentes en relación al poder cautelar agrario en materia ambiental, atribuyéndole inclusive la potestad para actuar con libertad, existiendo o no juicio (Art. 207 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario) y para la posibilidad de dictar medidas proteccionistas, cuya constitucionalidad es precisamente el tema que desarrollaremos a continuación.

1.4 *CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 211 DEL DECRETO DE LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO (ACTUAL ARTÍCULO 207 DE SU REFORMA)*

1.4.1 *Antecedentes del tema*

Uno de los temas que no dudamos en incluir como parte de la presente obra, es el referido a la cautela anticipada o medida cautelar sin juicio, prevista en el artículo 211 del Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, hoy artículo 207 de la Ley.

El contenido de esta norma –al igual como sucedió con el de los artículos 23, 85, 86 y 96 de la Ley– resultó ser altamente debatido en congresos internacionales, foros y talleres, celebrados en víspera de su entrada en vigencia, en especial, por su alto contenido social, que sin duda motivó una gran expectación y mucha inquietud en cuanto a su aplicación por parte de los ente estatales agrarios.

La cautela anticipada al juicio, no es más que la potestad que la Ley le otorga al juez agrario para dictar medidas de oficio sin la existencia de una acción principal, dirigidas fundamentalmente a evitar la interrupción de la producción agrícola y en protección a los recursos naturales y el ambiente.

Debemos recordar, que puesta a prueba la norma, no pasó mucho tiempo para que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ante una petición de amparo cautelar en el marco del juicio que demandaba su nulidad, suspendiera temporalmente sus efectos hasta tanto dilucidara la procedencia o no de la nulidad intentada.

Luego de tres años de suspensión, la cautela anticipada fue declarada constitucional. Su espíritu permanece intacto, pero ahora su contenido está reglado a la luz del marco constitucional vigente que la hace perfectamente aplicable.

Es de destacar lo intenso del debate en el seno de la Sala Constitucional sobre la decisión que declaró sin lugar la acción de nulidad y por ende su constitucionalidad. Vale resaltar igualmente que esta decisión contó con dos votos salvados, que en su conjunto nos dejan un rico legado en cuanto a contenido, alcance y aplicación de medidas cautelares agrarias sin juicio.

A continuación un análisis de la sentencia que lo declaró constitucional con el objeto de facilitar su aplicabilidad y estudio hacia el futuro, tanto por jueces, profesionales y estudiantes del derecho y ciudadanos en general, resaltando sus aspectos más relevantes que, sin duda alguna, la hacen una de las sentencias más controversiales de los últimos tiempos en cuanto a medidas cautelares se refiere.

1.4.2 *El contexto político en que se aprueba*

En fecha 10 de diciembre de 2001 entró en vigencia el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Inmediatamente fue objeto de duras críticas por la corriente conservadora del derecho positivo, quienes lo vetaron de plano por presuntamente atentar contra la propiedad privada y estar al margen de otros derechos fundamentales. Por otra parte, el mismo fue proclamado por la nueva corriente progresista del derecho agrario y ambiental –orientado hacia el estado social de derecho y de justicia– como el cuerpo legal que reivindicaría los derechos postergados por décadas de la clase campesina y llevaría justicia a nuestro medio rural.

Hacia finales del año 2001 y comienzos del 2002 Venezuela atravesaba quizás su más dura crisis política de las últimas décadas. El gremio empresarial que agrupaba a los grandes productores de ganado realizó

sus primeros ataques al Decreto Ley, señalándolo públicamente como un cuerpo normativo confiscatorio y, por ende, violatorio al derecho de propiedad y libertad económica, así como muchos de sus procedimientos atentatorios de las garantías fundamentales del debido proceso y derecho a la defensa.

Uno de los artículos más controversiales y que en el futuro inmediato resultaría de los detonantes de la crisis de esa época, fue sin dudas el artículo 211 (hoy artículo 207 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario), el cual a las primeras de cambio, fue prácticamente desaplicado de hecho por los propios jueces agrarios, quienes no lo aplicaron o lo aplicaron escasamente, bien por la inexperiencia ante lo innovador de la materia cautelar o por temor a sus resultas.

La disputa política que degeneró en una huelga parcial de la industria, sin dudas afectó a la producción nacional de alimentos como consecuencia del *lockout* empresarial, paralizándose la mayoría de los sistemas de la producción alimentaria a pequeña, mediana y gran escala, mostrándose la vulnerabilidad del país tanto para la producción e incluso en la distribución y almacenaje de alimentos de primera necesidad y de consumo masivo.

En este contexto fue puesto a prueba el aludido artículo 211, suscitándose el hecho público, notorio y comunicacional acaecido en los depósitos de una reconocida industria cervecera y de alimentos de consumo masivo, en su planta ubicada en la zona industrial de Valencia, estado Carabobo, donde un juez agrario –en aplicación del controversial artículo y en compañía del INDECU– practicó una de las primeras, por no decir la única medida cautelar sin juicio que se conocía hasta ese entonces, la cual consistió en el comiso y posterior distribución de los productos alimenticios entre las clases populares.

Así, los referidos hechos en la distribuidora cervecera fueron llevados en vivo a todo el país por los medios de comunión audiovisual, quienes transmitieron la primera aplicación en Venezuela de una cautela anticipada en materia agraria. Ello en definitiva y como lo indicábamos anteriormente, constituiría uno de los detonantes de la crisis política de esos años y, consecuencialmente, provocaría inmediatamente la suspensión de los efectos de la norma en cuestión por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

1.4.3 *Algunas interrogantes planteadas*

A manera de reflexión, presentamos algunas interrogantes formuladas sobre la aplicación del artículo 211, que surgieron en el seno del foro agrario y que se correspondían con el momento de la promulgación del Decreto Ley:

> 1.- La cautela anticipada prevista en el artículo 211 objeto de impugnación, ¿vulneraba o no las garantías fundamentales del debido proceso y derecho a la defensa, así como el derecho a la propiedad y a la libertad económica?
>
> 2.- ¿Realmente la disposición impugnada violentaba o no el principio de separación de poderes al igual que el principio de interdicción de la arbitrariedad del Poder Público?
>
> 3.- ¿Se encontraban capacitados los jueces que conformaban la jurisdicción especial agraria para aplicar en nuestro medio rural la cautela anticipada prevista en el artículo 211 objeto de impugnación?
>
> 4.- ¿La aplicación del artículo 211 y en general la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, favoreció la crisis política venezolana de los años 2002 y 2003?
>
> 5.- ¿Resultaba necesaria la suspensión temporal de sus efectos?

Estas interrogantes, al igual que otras surgidas con respecto al artículo 211, hoy artículo 207 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, serían despejadas por la sentencia de mérito que declaró su constitucionalidad.

1.4.4 *Del recurso de nulidad*

1.4.4.1 *Fundamentos del recurso de nulidad*

A continuación, un breve análisis del contenido de la sentencia N° 962 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha nueve (9) de mayo de 2006, con ponencia del Magistrado Francisco Carrasquero López. Fue declarado **sin lugar** el recurso de nulidad incoado por un conjunto de sociedades mercantiles contra el artículo 211 del **Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**, publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 37.323, del 13 de noviembre de 2001. Debemos recor-

dar que actualmente el artículo impugnado se corresponde con el artículo 207 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, numeración esta que le fuera fijada luego de la reforma que fuera objeto el Decreto Ley a cargo de la Asamblea Nacional, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 5.771 extraordinario, de fecha 18 de mayo de 2005.

Igualmente, y como una consecuencia inmediata de la citada decisión, fue revocada la medida cautelar innominada que mantenía suspendidos los efectos de la norma impugnada, desde el 16 de julio del año 2003.

A manera de resumen, podemos indicar que los argumentos de los fondos de comercio recurrentes para solicitar la nulidad del artículo 211 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, hoy artículo 207 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se sustentaban básicamente en que a su criterio, el controversial artículo, violaba el principio de separación de poderes dispuesto en el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, desvirtuándose así la esencia de la función jurisdiccional como es la actuación a instancia de parte y dentro del proceso. En ese sentido, indicaron que se contradecía el principio constitucional antes señalado, al establecer que el Juez agrario podía actuar y dictar medidas cautelares, aun cuando no existiera juicio, a pesar de que ni siquiera la Sala Constitucional, en su condición de suprema garante de la Constitución, podría hacerlo, lo cual constituía la eliminación del carácter jurisdiccional de los tribunales agrarios ordinarios o especiales, para introducirlos sin más en el ámbito de actuación del Poder Ejecutivo, cuyos órganos gozan de la potestad de tutelar directa y personalmente el interés público, mediante la adopción de las medidas pertinentes para llevar a cabo su misión de gobernar y administrar, confundiéndose así a los Jueces agrarios con órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Ciudadano, pues corresponde al Ejecutivo Nacional a través de los ministerios competentes, al Instituto Nacional de Tierras, al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y a los órganos del Poder Ciudadano, la adopción oficiosa de medidas y actuaciones tendientes a la protección de las materias reguladas por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Sobre la base del derecho antes expuesto, manifestaron que a los Jueces les estaba vedado actuar con libertad, sin la existencia de un juicio, ya que si bien en ocasiones se preveía que los jueces pueden adoptar ciertas medidas antes de iniciarse un procedimiento jurisdiccional, se

trataba siempre de actuaciones no oficiosas sino producidas a petición de parte, aun cuando no existiera contención propiamente dicha; pero tal habilitación consistía en la adopción de medidas anticipadas para brindar protección a los particulares y son posibles, cuando era inminente la presentación de la demanda principal por el actor, ya que ni el Juez constitucional, a pesar de su naturaleza política, estaba autorizado para actuar sin juicio, salvo en el caso de la atribución conferida a esta Sala Constitucional por el artículo 336.6 constitucional, relativa a la revisión de oficio de los decretos de estados de excepción.

También, alegaron que el artículo 211 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vulneraba el principio de interdicción de la arbitrariedad del Poder Público, cuya previsión constitucional se advierte de la lectura concordada de los artículos 2, 3 y 141 de la vigente Constitución; referidas a principios como la ética, la honestidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad en el ejercicio de cargos públicos, así como de su reconocimiento en sentencias de la Sala. Por cuanto representa una norma abierta que estimulaba una actuación ilimitada, desproporcionada, excesiva y arbitraria del juez agrario, facultándolo para actuar sin juicio, en una actividad cuyos resultados podrían conseguirse mediante otras actuaciones menos gravosas para el ordenamiento.

Finalmente señalaron que el artículo cuya nulidad se pretendía resultaba lesivo y contradictorio con los numerales 1 y 3 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que se corresponden con el derecho a la defensa y al debido proceso sobre la base que se permitía una actuación jurisdiccional sin juicio. De esta manera, a su criterio, con la aprobación y puesta en vigencia del artículo 211 impugnado, cuyo contenido, si bien pareciera estar vinculado al proceso ordinario agrario donde el derecho a la defensa está garantizado, dejaba de lado por completo tal conexión cuando permitía al Juez agrario adoptar de oficio y sin juicio las medidas pertinentes para alcanzar algunos valores superiores, que bien pueden ser tutelados por vía de las medidas previstas en los artículos 167 y 258 del mismo Decreto Ley y a costa del efectivo ejercicio de los derechos al debido proceso y a la defensa de todas aquellas personas contra las que puedan adoptarse semejantes medidas.

1.4.4.2 *Alegatos de la Procuraduría General de la República*

Ahora bien, de los informes presentados por los sustitutos de la Procuradora General de la República, extrajimos lo que resulta una muy atinada perspectiva de la factibilidad en la aplicación del aludido artículo 21.

Ello, sin socavar derechos y garantías fundamentales y atendiendo esencialmente a la ponderación de los intereses sociales y colectivos sobre la base de los poderes inquisitivos del juez agrario.

En ese orden de ideas, sostuvieron que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y esencialmente el artículo bajo análisis, además de reglamentar el mandato constitucional que impone como deber la productividad de las tierras con vocación agraria –instrumentando el derecho agrario y ambiental, estableciendo de esta manera las bases del desarrollo rural, integral y sustentable, que tiene por norte la seguridad agroalimentaria de las generaciones presentes y futuras– presentaba una visión axiológica de la justicia, relativa a la eficacia de la actuación del Poder Público, plasmada en la tutela preventiva, destinada a proteger en forma directa, integral e inmediata el bien en peligro, como el derecho a la alimentación y a la biodiversidad. Ello justificaría su carácter anticipatorio a través de una tutela preventiva, que se diferencia de la cautelar en cuanto no depende de un proceso previo.

Por otra parte, manifestaron que la esencia del artículo impugnado era la actuación integral de los órganos jurisdiccionales en procura de restablecer una situación de daño a la colectividad.

Igualmente expusieron que la norma atacada no violentaba el principio de separación de poderes, pues ésta no establecía una distribución del Poder Público diferente a la dispuesta en el Texto Fundamental ni impide el desarrollo del principio de colaboración de poderes. Señalaron que en el ordenamiento jurídico venezolano, el principio de separación de poderes no está concebido en sentido rígido, lo cual permite que en casos como el presente, el juez pueda actuar de oficio, dada la urgencia que demanda la actuación en la materia.

Asimismo, sostuvieron que ante situaciones de riesgo ambiental resulta absurdo que el juez agrario omita el deber de actuar, restableciendo las situaciones jurídicas vulneradas, bajo el argumento de que sólo puede actuar rogadamente, exponiendo así a la colectividad a un perjuicio mayor.

Respecto a la supuesta violación del principio de interdicción de la arbitrariedad del Poder Público, insistieron en que la motivación del proveimiento jurisdiccional del juez agrario constituye el mecanismo de control de su actuación. Por tanto, siendo que en el caso de autos existe una habilitación legal para acordar medidas autosatisfactivas (sic), sujetas a control posterior, mal puede hablarse de la violación esgrimida por las accionantes.

Es así como sostuvieron que, el juez puede tomar las medidas pertinentes como ocurrió durante diciembre de 2002 y comienzos de 2003, cuando se acordó el restablecimiento de la situación derivada del llamado paro.

Finalmente, con respecto a los alegatos de violación del derecho a la defensa y al debido proceso, la Procuraduría General de la República sostuvo que, la impugnación o derecho a recurrir una providencia judicial es connatural a la actuación judicial y, por tanto, una vez dictada una medida determinada, conforme al artículo 211 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se abriría el correspondiente contradictorio.

1.4.4.3 *Alegatos del Ministerio Público*

Entre los aspectos más resaltantes que podemos destacar sobre la opinión esgrimida por la representante del Ministerio Público, se encuentra que efectivamente el artículo impugnado faculta al juez agrario para tomar las medidas que en el ámbito de su competencia aseguren el mantenimiento del interés general, a que alude la norma en cuestión, aunque de una manera ponderada para no incurrir en arbitrariedad. En consecuencia, deben encuadrarse dentro del bloque de la legalidad, respetando la tutela judicial efectiva y el principio de colaboración de poderes como una vía para garantizar el cumplimiento de los propósitos del Estado, dentro de los cuales se encuentra la seguridad alimentaría.

Acertadamente indicó que el principio de separación de poderes, en materia de protección a la biodiversidad, no debe ser entendido como apotegma rígido que impida la actuación del Estado en su conjunto, especialmente sobre materia de interés general que requieren en algunos casos de la actuación común de los órganos que ejercen el Poder Público. También señaló que en materia de interdicción y respecto a la arbitrariedad del Poder Público, la proporcionalidad es un supuesto inherente a la actuación del Estado, que de acuerdo con el cual la actividad desplegada para un supuesto específico debe guardar la correspondiente adecuación de los medios a los fines perseguidos.

Finalmente, y con respecto a quizás una de las denuncias más graves formuladas por los recurrentes, referida a la violación del derecho a la defensa y al debido proceso por parte de la norma objetada, el Ministerio Público señaló atinadamente "que la competencia atribuida a los jueces agrarios debía ser desarrollada dentro de un procedimiento judicial que guarde las debidas garantías a los particulares", que en definitiva sería un aporte invaluable recogido en la decisión de mérito

1.4.4.4 *Análisis de la Sala Constitucional del TSJ*

Para apreciar mejor el contenido de la sentencia reproduciremos íntegramente y sin alterar su texto original, el análisis de la situación y demás consideraciones para decidir hechas por la Sala Constitucional, facilitando de esta manera su lectura y entendimiento. Finalmente y para concluir haremos algunas conclusiones derivadas de su contenido de la decisión. Así:

IV

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

> Pasa esta Sala, previo estudio de los alegatos en favor y en contra de la legalidad de la norma impugnada, a decidir sobre la pretensión anulatoria y en este sentido, se observa de manera preliminar que, tal como se dejó asentado *supra*, la norma impugnada se encuentra actualmente dispuesta (en idénticos términos) en el artículo 207, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 5.771 extraordinario, de fecha 18 de mayo de 2005, con lo cual en el presente caso resulta evidente el interés jurídico actual de las accionantes en mantener ante esta autoridad judicial, la demanda de nulidad incoada, con el objeto de obtener una decisión sobre el mérito del asunto controvertido.
>
> Ello así, el artículo 211 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es del siguiente tenor:
>
> **Artículo 211.-** El juez agrario debe velar por el mantenimiento de la seguridad agroalimentaria de la Nación y el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental. En tal sentido, el juez agrario, exista o no juicio, deberá dictar oficio-

samente las medidas pertinentes a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales renovables, haciendo cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción. Dichas medidas serán vinculantes para todas las autoridades públicas, en acatamiento del principio constitucional de seguridad y soberanía nacional.

Al respecto, la interpretación normativa en general y para el caso concreto, el análisis de la constitucionalidad de la norma transcrita, es una actividad que, tal como señaló esta Sala en la sentencia dictada el 9 de diciembre de 2002, en el expediente Nº 02-2154, caso Fiscal General de la República, debe desarrollarse *in totum*, es decir, que "la norma es interpretada a la luz de todo el ordenamiento jurídico, cuyo significado no resulta aislado de éste".

Así, la hermenéutica jurídica debe realizarse en el complejo global del derecho positivo, pues de otro modo no es posible desentrañar el significado y alcance de las disposiciones legales, cuyo conocimiento es necesario para determinar cuál ha sido la voluntad del legislador. Ello implica, tener en cuenta el fin del Derecho, pues lo que es para un fin por el fin ha de deducirse.

De este modo, el principio general de interpretación de la Ley consagrado en nuestro positivo, en el artículo 4 del Código Civil, según el cual:"(...) a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador (...)", resulta aplicable no sólo en un contexto lógico sino teleológico o finalista, con lo cual los elementos normativos deben ser armonizados como un todo, en el sentido de no poder hacer abstracción unos de otros, sino que los mismos han de ser tomados en cuenta al momento de hacer la correcta valoración del contenido del texto legal.

Conforme a lo expuesto, la interpretación jurídica debe buscar el elemento sustantivo que se halla en cada una de las reglas del ordenamiento jurídico, constituido por los principios del Derecho que determinan lo que García de Enterría denomina como "fuentes significativas" del ordenamiento; esto es, lo que

el iuspublicismo con Kelsen, por un lado, y Santi Romano, por otro, teorizaron como una Constitución en sentido material, distinguible de la "Ley constitucional" en sentido formal, como un condensado de reglas superiores de la organización del Estado, que expresan la unidad del ordenamiento jurídico.

Así, la Constitución como expresión de la intención fundacional y configuradora de un sistema entero que delimita y configura las bases jurídico-socio-políticas de los Estados, adquiere valor normativo y se constituye en *lex superior*, lo cual imposibilita la distinción entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, pues todos los preceptos constituyen normas jurídicas directamente operativas, que obligan a las leyes que se dictan a la luz de sus principios a respetar su contenido esencial.

Con ello, la eficacia organizatoria inmediata de la Constitución, sobre la cual se configuró tradicionalmente su valor normativo, da paso a una supremacía sustentada en el hecho de que la interpretación normativa debe realizarse a la luz de los principios y reglas constitucionales, lo cual ha dado lugar al denominado proceso de *constitucionalización* de las leyes donde la tarea interpretativa debe guardar concordancia con la Constitución.

De allí, que el Tribunal Constitucional alemán haya sostenido que "es valioso el principio de que una Ley no debe ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución", ello en razón del principio de unidad del ordenamiento, a tenor del cual el orden de valores consagrados en el Texto Fundamental debe ser investigado y descubierto en cada norma legal.

Ciertamente, toda normativa debe interpretarse en el sentido de hacer posible con su aplicación el servicio de los valores primarios del Estado, pues tal como señala González Pérez, el Derecho no es sólo un conglomerado de normas legales, antes bien, el derecho positivo se encuentra enraizado en los principios, y por ello, el jurista ni puede limitarse a contemplar la norma aislada y aséptica, ni debe circunscribirse a sistematizarla con arreglo a principios lógicos, ya que la unidad del or-

denamiento está basada en los principios rectores del Ordenamiento que le informan y dan unidad.

Esta fórmula interpretativa también es recogida por Marienhoff quien, al discernir sobre el conocimiento del Derecho, nos enseña que resulta menester descubrir los principios generales y establecer las consecuencias que derivan de tales principios y su concordancia con las instituciones realmente en vigor.

Asimismo, Maurice Hauriou sostiene que la interpretación de las reglas jurídicas no debe tomar un sentido excesivamente literal, pues ello podría retrocedernos al más negro formalismo de las legislaciones primitivas. Planteamiento éste sobre el cual desarrolla que frente a una aparente antinomia debe tenderse al estudio de la voluntad jurídica del legislador, lo cual se logra mediante una reconstrucción de las circunstancias concomitantes que permiten aprehender el valor real de la norma, a través de la aplicación lógica de los principios.

De tal manera, que el intérprete debe armonizar la expresión jurídica legal o sublegal con el Texto Fundamental. Este planteamiento no es sólo una máxima aceptada por la mayoría de la doctrina constitucional, sino que se encuentra recogida en los artículos 7, 25 y 335, del Texto Fundamental, en donde se desarrolla el carácter normativo de la Constitución, a tenor del cual sus disposiciones se incluyen en el ordenamiento jurídico como preceptos de directa aplicación que vinculan tanto a los ciudadanos como especialmente al Estado, en el desarrollo de los principios rectores que le sirven de base al sistema jurídico-político.

De este modo, podemos observar cómo el referido valor normativo de la Constitución recoge lo que García de Enterría califica como valores superiores del ordenamiento jurídico, y que Souza designa como plano superior de juridicidad, conceptos éstos conforme a los cuales se configura el Estado constitucional de Derecho, en el cual el poder del Estado debe ser ejercido de manera axiomática, en concordancia con los postulados fundamentales.

Así, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional que como vemos se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico, toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordenadas trazadas en la *norma normarum*, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran.

En este contexto hermenéutico, tal como señaló esta Sala el 29 de abril de 2005, en el caso Gaetano Minuta Arena y Rosa Santaromita, expediente Nº 05-367, no se concibe una efectiva tutela judicial sin la posibilidad que tiene el intérprete de la Constitución de actuar con pleno conocimiento de la realidad social, pues la protección efectiva de los derechos fundamentales no son únicamente el resultado de una interpretación amplia y liberal de su contenido, sino de la respuesta a las necesidades inmediatas y futuras que plantea la sociedad en su devenir.

Siendo así, observa este Alto Tribunal que los apoderados judiciales de las accionantes alegan la violación del principio de separación de poderes, sobre la base que la norma impugnada presuntamente desvirtúa la esencia de la función jurisdiccional como es la actuación a instancia de parte y dentro del proceso. Es decir, que en el presente caso se plantea la supuesta intromisión de los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de la actividad administrativa.

Al respecto, la idea de separación entre la función administrativa y jurisdiccional del Estado se remonta a 1790, donde la ley proclamó la separación de ambas actuaciones en el sentido que los tribunales no podían intervenir en los idearios revolucionarios de legalidad, libertad y garantía jurídica. Empero, la posterior identificación de que la consecución de la legalidad perseguida implicaba la concepción de un mecanismo de control, conllevó a la difuminación de estas inmunidades, enraizando como elemento natural de la estructura del Poder Público al principio de separación de poderes, como un predicado republicano.

Con ello, la separación de poderes lleva inmanente la noción de control, que se impone para asegurar la sujeción del obrar

público a reglas y principios del Derecho, lo cual permite evidenciar que el referido principio presenta un carácter instrumental destinado a hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad.

Así, el principio de separación de poderes se sostiene, precisamente, en la identificación de la pluralidad de funciones que ejerce el Estado y que aun cuando modernamente no se conciben distribuidas de forma exclusiva y excluyente entre los denominados poderes públicos, sí pueden identificarse desarrolladas preponderante por un conjunto de órganos específicos, lo cual deja entrever la vigencia del principio de colaboración de poderes como un mecanismo de operacionalización del poder del Estado al servicio de la comunidad, que ha permitido, conjuntamente con el carácter subjetivo del contencioso administrativo, que órganos jurisdiccionales dispongan lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, según señala el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De esta forma, tal como señaló esta Sala en sentencia del 17 de marzo de 2003, dictada en el caso Ricardo Cella, en el expediente Nº 02-1271, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen atribuida la facultad de sustituirse en determinados casos en la Administración, cuando ello sea necesario para garantizar una tutela judicial efectiva, con base en los principios y valores del Estado democrático y social de derecho y de Justicia, donde la plena jurisdicción del contencioso-administrativo no sólo se limita a declarar la nulidad de la actuación o de la abstención, sino también de proveer lo necesario para tutelar los derechos e intereses de quienes han visto cercenados sus derechos por el arbitrario proceder de la Administración (concepción subjetiva).

En efecto, esta Sala, siguiendo la doctrina especializada, ha sostenido que la consagración en las constituciones democráticas del derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos establecidos en el artículo 26 de nuestro Texto Fundamental, terminó de desmontar la concepción puramente objetiva o revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa que, junto

a los demás órganos de la rama Judicial del Poder Público, tienen la obligación de brindar protección a los derechos e intereses de los particulares cuando en el proceso quede probado que la actuación de la Administración efectivamente vulneró los derechos o intereses personales, legítimos y directos, ya sea que deriven de su enunciación en la Constitución, en leyes, reglamentos o por estipulación contractual, sin que pueda aceptarse tal menoscabo a efecto de resguardar el interés público tutelado por el órgano o ente demandado, bajo razonamientos de corte utilitarista.

De allí que se afirme que "el proceso contencioso-administrativo pasó a ser así inequívocamente 'subjetivo', de defensa de esos derechos e intereses frente a la actuación administrativa en general (art. 106.1 de la propia Constitución) y no precisamente sólo frente a actos administrativos formales. La tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos no puede reducirse a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de unos actos administrativos formales; derechos e intereses que resultan de los complejos ordenamientos jurídicos a que el ciudadano de hoy se ve sometido, y su tutela efectiva (...) impondrá extenderse necesariamente a todos los aspectos de la actuación administrativa, sea formal o informal, por procedimientos tipificados o por vía de hecho, reglados o discrecionales, típicamente administrativos o con eventuales contenidos políticos anejos, por acción o por omisión, que puedan llegar a afectar dichos derechos o intereses" (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Civitas, 2000, p. 621).

Dicha concepción amplia del contencioso-administrativo como jurisdicción protectora no sólo del interés público que tutela la Administración sino también de los derechos e intereses de los particulares, que es compatible con el sentido, propósito y razón del artículo 259 de la Constitución vigente, tal y como esta Sala lo indicó en su decisión Nº 82/2001, del 1| de febrero, *caso: Amalia Bastidas Abreu*, permite comprender que necesariamente el Juez contencioso-administrativo deberá realizar pronunciamientos de condena a hacer o no hacer en contra de la Administración, a ordenar la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, y otras veces, inclusive, a sustituirse

en el órgano o ente autor del acto anulado, a fin de proveer en sede judicial aquello a que tenía derecho el particular y que le fue negado o limitado en contrariedad con el Derecho.

En este sentido, se pronunció la sentencia Nº 2855/2002, dictada en el caso Fedenaga, mediante la cual declaró la nulidad de los artículos 89 y 90 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, cuyo criterio fue ratificado posteriormente en el expediente Nº 04-1321, correspondiente al amparo constitucional incoado por la sociedad mercantil Agropecuaria Villa Carmen C.A., decidido el 5 de abril de 2005, donde se estableció que, los poderes inquisitivos no transgreden *per se*, el principio de división de poderes, ya que la estructura orgánica y funcional del Estado, dispuesta en el Texto Fundamental, estipula una conceptualización flexible de la división de poderes que permite que cada uno de los órganos que ejercen los distintos Poderes Públicos colaboren entre sí, surgiendo como corolario de esta situación que la separación de funciones no coincida directamente con la división de poderes, encontrándose muchas veces en la actividad jurídica de los órganos del Estado que éstos ejerzan, además de las funciones que le son propias por orden constitucional, funciones que son características de otros Poderes.

De lo expuesto se colige que, el juez contencioso administrativo, al contrario de lo señalado por las recurrentes, se encuentra constitucionalmente habilitado para trascender el mero control de legalidad sobre la actuación administrativa de los órganos del Poder Público, toda vez que constituye un mandato constitucional, el deber de restituir las situaciones jurídicas que pudieran haber sido lesionadas por la actuación u omisión sublegal del Estado.

Efectivamente, se puede observar cómo de acuerdo con los principios de tutela judicial efectiva y colaboración de poderes, el juez contencioso administrativo puede desarrollar, en determinados casos, una actividad que desde el punto de vista sustancial –no así orgánico– podría ser calificada como una función administrativa. Ello así, debe este Supremo Tribunal determinar si tal actuación pudiera desarrollarse oficiosamente y al respecto se observa lo siguiente:

Tal como señaló esta Sala en sentencia del 30 de marzo de 2004, dictada en el caso Freddy Orlando, en el expediente Nº 02-1957, la labor del legislador debe tener como norte no sólo los principios generales expresamente consagrados en el Texto Fundamental, sino además los supremos fines en él perseguidos, por lo que está obligado a realizar una interpretación integral y coordinada del cuerpo constitucional, lo cual implica que la actividad legislativa no conlleva la simple ejecución de los principios constitucionales, sino que, por el contrario, comprende una amplia libertad de configuración normativa que le permite determinar y aplicar, de manera concreta, las directrices necesarias para el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

De este modo, el legislador, al desarrollar el principio de legalidad de las formas procesales, dispuesto en el numeral 1 del artículo 187 de la Constitución, en concordancia con el cardinal 32 del artículo 156 *eiusdem*, tiene una libertad de determinación que lo faculta para regular los mecanismos adjetivos, estableciendo las condiciones conforme a las cuales el Estado desarrolla su actividad jurisdiccional, lo cual ciertamente debe guardar concordancia con el Texto Fundamental, en cuanto a que las disposiciones legales se alineen en el contexto del proceso, como mecanismo de acceso a la justicia, en el cual es esencial la salvaguarda de los derechos a la defensa y al debido proceso.

Así, la ley puede establecer las circunstancias de acuerdo con las cuales actúa un determinado órgano jurisdiccional, regulando la acción procesal de los justiciables y los poderes que el juez puede ejercer en el ejercicio de su actividad de heterocomposición de los conflictos, lo cual incluso comprende el establecimiento del matiz dispositivo o inquisitivo de un determinado procedimiento, todo en función de la materia y los intereses que habrán de tutelarse ante dicho juzgador. De este modo, en materia de derecho privado por regla general priva el principio dispositivo en los procesos judiciales, mientras que en materia de derecho público, tal como ocurre en la denominada jurisdicción (competencia) contencioso administrativa, el legislador otorga amplios poderes de disposición al órgano decidor.

Lo expuesto permite inferir que mientras el legislador se mantenga en el contexto constitucional, resulta aplicable el conoci-

do aforismo de Delolme, según el cual la ley lo es y lo puede hacer todo (salvo convertir a un hombre en mujer), evidenciándose así la fuerza del imperio de la ley en el Estado de Derecho venezolano y la supremacía del Parlamento en el ejercicio de la función legislativa, reguladora de las situaciones jurídicas generales.

De este modo, el legislador, de acuerdo con el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está facultado para establecer las condiciones de actuación del juez contencioso administrativo, para lo cual debe legislar en términos de disponer lo necesario para que el órgano jurisdiccional pueda lograr su cometido constitucional, como es el restablecimiento de las situaciones jurídicas de los particulares ante la actuación administrativa, independientemente del sentido activo o negativo de dicha actuación, lo cual conlleva a que frente a la omisión de la actividad administrativa, el juez contencioso pueda intervenir restableciendo los derechos o intereses eventualmente vulnerados.

Es ésta la *ratio* de los poderes inquisitivos del juez contencioso, como un efecto de la concepción social y de justicia del Estado venezolano, caracterizado por una institucionalidad que se adecua a lo que sea oportuno y posible en un momento determinado. Para ello, se tiene en cuenta la situación real de los ciudadanos y se adoptan normativas que persiguen disminuir las desigualdades sociales, permitiendo que las personas ajenas al poder público o privado obtengan una mejor calidad de vida.

Ello implica que en materias relacionadas con el interés general, el Poder Público se abra paso mediante la intervención directa sobre determinadas circunstancias, a los fines de tutelar a la colectividad, lo cual guarda una incontrovertible relación con el *supra* referido carácter subjetivo del contencioso administrativo, cuyo desarrollo persigue la protección de las situaciones jurídicas de los particulares.

Tal como señaló esta Sala en sentencia del 24 de enero de 2002, dictada en el caso Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (ASODEVIPRILARA), expediente Nº 02-1271, siendo que “la Constitución antepone el bien co-

mún (el interés general) al particular", los órganos del Poder Público y dentro de éstos los tribunales, deben desarrollar sus competencias con miras a equilibrar las situaciones de afectación tanto particular como colectivo y para ello, no pueden verse limitados por la autonomía de la voluntad, cuando existen razones de interés general u orden público.

Es por ello, que en los procedimientos judiciales sobre materias que trascienden el interés particular, el legislador confiere poderes inquisitivos a los órganos jurisdiccionales en salvaguarda de las necesidades de la población, ya que es de la esencia del Estado social de derecho, dictar medidas legales para planificar, racionalizar y regular la actividad de los particulares y del propio Estado, en beneficio del colectivo.

Conforme a estos poderes, es que esta Sala en sentencia dictada del 9 de agosto de 2000, en el caso Manuel Guevara, expediente Nº 00-884, declaró que, para restablecer la constitucionalidad de una determinada situación jurídica, el Juez constitucional puede determinar de oficio, en ejercicio de sus poderes inquisitivos, la mejor manera de restablecer la situación jurídica infringida al accionante sin que éste haya realizado pedimento expreso al respecto.

Estas facultades oficiosas de los jueces en materia constitucional y contencioso administrativa, comprenden en virtud del principio *iura novit curia*, incluso el cambio de calificación jurídica de las pretensiones esgrimidas o la orden de continuación del proceso, aun frente al desistimiento del accionante, tal como se desprende de la audiencia constitucional celebrada el 6 de diciembre de 2004, en el expediente 04-1475, con motivo de acción de resolución de controversia constitucional interpuesta por el Gobernador del Estado Carabobo; y el Procurador de la referida entidad, contra el Poder Ejecutivo Nacional, en la cual, frente al desistimiento expreso de la acción, la Sala declaró la continuación de la causa, sobre la base del orden público involucrado en la materia.

Lo anterior se enmarca en lo que Hauriou calificó en el Derecho alemán, como el poder semipretoriano del juez administrativo, donde el Poder Judicial se encuentra llamado a garantizar

los derechos individuales y colectivos de los justiciables, mediante los correspondientes procesos donde las formas de accionar son variables e incluyen, entre otras, las acciones por derechos e intereses difusos, dando cabida a variantes del derecho de acción.

En tal sentido, el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone los principios que rigen la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, las cuales se alcanzan por parte de los órganos administrativos, privilegiando y desarrollando la producción agropecuaria interna, entiéndase como tal, la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola, que por razones de sanidad, seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y del mercado agrícola nacional, está facultado para restringir, incluso impedir, el ingreso de determinados productos al país, mediante el control establecido a tal fin, esto es, el otorgamiento del permiso fitosanitario, sin el cual algunas mercancías no pueden ingresar al país.

La referida materia, según estableció esta Sala en sentencia del 16 de marzo de 2005 (caso: Asociación Cooperativa Agrícola y de Usos Múltiples Valle Plateado), criterio que hoy se ratifica, constituye una actividad que al garantizar la "seguridad alimentaria" de la población (en los precisos términos de los artículos 305 y 307 de la Constitución vigente), se encuentra sometida en mayor o menor grado a un régimen estatutario de derecho público que ha sido objeto de tutela por parte del legislador, no sólo mediante una serie de medidas relacionadas directamente con el régimen sustantivo de los derechos, *v.gr*. la afectación de uso y redistribución de las tierras, sino mediante la creación de una jurisdicción especial que permita a los particulares un acceso directo a órganos jurisdiccionales especializados, que estén en capacidad de atender con criterios técnicos sus necesidades frente a las actividades u omisiones de la Administración, tomando en consideración el interés general de asentar las bases del desarrollo rural integral y sustentable, asegurando la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones. (*Cfr.* Artículo 1 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario).

Con el referido criterio, la Sala evidenció que el legislador viene a reforzar la protección jurídico-constitucional de los particulares a través de normas garantistas de los derechos amparados por la Constitución, favoreciendo la tutela judicial efectiva y protegiendo para el presente caso, la vigencia y efectividad del derecho a la seguridad agroalimentaria en pro del interés general de asentar las bases del desarrollo rural integral y sustentable, asegurando la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones. Todo en el contexto de la actuación eficaz del Poder Público, donde los órganos y entes del Estado gestionan efectivamente sus competencias, fomentando la consolidación del principio de paz social, el bien común y la convivencia, en un medio ambiente armónico.

Oponen los apoderados judiciales de las actoras que el principio de separación de poderes resulta vulnerado con el proceder oficioso que la norma atacada le atribuye a los Jueces contenciosos administrativos agrarios, sin advertir que tal afirmación se funda en una comprensión limitada de la función judicial, que en el moderno Estado constitucional de Derecho no sólo ha de velar por el sometimiento del Estado y de los particulares al orden jurídico vigente, a fin de lograr el orden y la seguridad, sino porque sean respetados y garantizados los derechos y garantías fundamentales, como forma de mantener la convivencia organizada y pacífica de cuantos viven en la sociedad.

En tal sentido, mal podrían limitarse las potestades del Juez contencioso-agrario para sustituirse en las funciones del correspondiente órgano o ente administrativo, cuando las circunstancias de hecho demanden su proceder en el sentido de propiciar un proceso judicial que inaudita parte provea lo conducente para la salvaguarda de la continuidad de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales, restableciendo de este modo la situación jurídica particular o colectiva lesionada, para seguidamente sustanciar el correspondiente contradictorio, ante quienes tuvieran interés en oponerse a la medida acordada.

Efectivamente, siendo que a los órganos jurisdiccionales en la materia les corresponde garantizar la seguridad alimentaria, el

legislador no se encuentra limitado en el establecimiento de las facultades inquisitivas de los mencionados órganos, ni siquiera para posibilitar una actuación oficiosa que en modo alguno colide con su imparcialidad, sino que se encuadra en el carácter subjetivo y garantista del procedimiento contencioso administrativo, donde el juez propende a la salvaguarda de las situaciones jurídicas que en el ámbito de sus competencias y por mandato constitucional, se encuentra llamado a tutelar, aun frente a la inactividad particular de invocar la tutela a la seguridad agroalimentaria o ante la omisión de los órganos administrativos, en privilegiar y desarrollar la producción agropecuaria interna y proteger la biodiversidad.

Con ello, resulta constitucionalmente legítima la actuación oficiosa de los órganos jurisdiccionales cuando el bien tutelado así lo amerite y exista disposición legal que lo faculte, como es el caso de la adopción de medidas que desde el punto de vista material, pudieran calificarse de funciones administrativas, tomadas en ejercicio de la potestad jurisdiccional para la salvaguarda de la seguridad agroalimentaria y de la biodiversidad y así se declara.

Precisado lo anterior, arguyen las accionantes que el artículo impugnado lesiona el principio de interdicción de la arbitrariedad del Poder Público y al respecto, el carácter sublegal de las funciones jurisdiccionales y administrativas del Estado, conlleva a que el ejercicio de las mismas se enmarque en lo que la doctrina denomina el principio de interdicción de la arbitrariedad del Poder Público (deducible del artículo 49 de la Constitución), positivizado en nuestro ordenamiento jurídico como uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho (artículo 2 del Texto Fundamental), cuya vigencia entraña la sumisión del Poder Público, al principio de legalidad y competencia, conforme a los cuales deben desarrollarse las manifestaciones de autoridad del Estado.

Dicha sumisión del Poder Público al principio de legalidad, supone de manera indefectible que el desarrollo de la actuación del Estado guarde correspondencia con los derechos a la defensa y al debido proceso de los particulares, lo cual comprende la observancia del principio de instrucción del expediente,

al cual se encuentran sometidas ambas actividades y en cuya virtud deben garantizarse el derecho a la defensa y al debido proceso (artículo 49 numeral 1 de la Constitución), el derecho a ser escuchado (artículo 49 ordinal 3 del Texto Fundamental, artículos 48 y 68 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y artículo 7 ordinal 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública), el derecho de acceso al expediente (artículo 49 numeral 1 de la Constitución y artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), el principio de buena fe y de presunción de inocencia (artículo 49 numeral 2 del Texto Fundamental), el principio de libertad de pruebas.

En ese contexto, la actividad del Poder Público se encuentra igualmente sometida al concepto de racionalidad, cuya manifestación comprende la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad propiamente dicha, de acuerdo con los cuales la eventual actuación de un órgano o ente del Estado debe resultar apta para los fines perseguidos, requerida ante la inexistencia de una medida igualmente adecuada y finalmente, que presente de igual manera la idoneidad correspondiente, pues de lo contrario se plantearía una medida injustificada.

Al respecto, sobre el argumento que el artículo impugnado constituye una norma abierta que estimula una actuación ilimitada, desproporcionada, excesiva y arbitraria del juez agrario, resulta menester precisar que, los conceptos jurídicos indeterminados son (tal como señaló este Alto Tribunal, en sentencia de fecha 14 de julio de 2003 caso: José Fernando Coromoto Angulo y Rosalba María Salcedo de Angulo) "...conceptos que resulta difícil delimitar con precisión en su enunciado, pero cuya aplicación no admite sino una sola solución justa y correcta, que no es otra que aquella que se conforme con el espíritu, propósito y razón de la norma".

Así, en palabras de García de Enterría (*Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Editorial Civitas. 1998. Tomo I. p. 450), "...la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un caso de aplicación de la Ley, puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (configurada, no obstante su imprecisión de límites, con la intención de acotar un supuesto concreto) unas circunstancias reales determinadas; justamen-

te por ello es un proceso reglado, que se agota en el proceso intelectivo de comprensión de una realidad en el sentido de que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional. Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la Ley permite. Esta valoración parte de una situación de hecho determinada, la que la prueba le ofrece, pero su estimación jurídica la hace desde el concepto legal y es, por tanto, una aplicación de la Ley...".

Conforme a los criterios *supra* transcritos se observa que, el ejercicio de la competencia atribuida en dicha norma, únicamente procede en cuatro supuestos que si bien no admiten una determinación rigurosa a priori, en virtud de todas las circunstancias que los constituyen, se refieren "...a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación". (García de Enterría (*Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Editorial Civitas. 2000. Tomo I. p. 457). Son estos conceptos de experiencia o valor que adquieren para un supuesto específico un matiz concreto que admite una solución, con lo cual no sólo estarían delimitados los supuestos de hecho de la norma, sino que el legislador, al haber hecho uso de unos conceptos jurídicos indeterminados, regló el desarrollo de la misma limitando la discrecionalidad del juez.

Así, el control de la medida preventiva analizada resultará perfectamente realizable mediante la exteriorización de las causas que dieron lugar al proveimiento judicial, pues tal como señaló esta Sala en fecha 18 de noviembre de 2004, en la decisión recaída en el expediente Nº 02-1796, caso Luis Herrera Gamboa, no cabe duda que, siempre es obligatoria la motivación de dicho decreto, como supuesto de orden público (*Vid.* Sentencias de esta Sala números 1.222 del 6 de julio de 2001, caso: "Distribuciones Importaciones Cosbell, C.A."; 324 del 9 de marzo de 2004, caso: "Inversiones La Suprema, C.A."; 891 del 13 de mayo de 2004, caso: "Inmobiliaria Dia-

mante, S.A." y, 2.629 del 18 de noviembre de 2004, caso: "Luis Enrique Herrera Gamboa"), lo cual significa que el Juez debe exponer las razones de hecho y de derecho por las cuales considera que procede o no una determinada medida ya que, si no lo hace, es imposible que su acto sea susceptible de control, lo que impediría el cabal ejercicio del derecho a la defensa de la parte o del tercero que pueda verse afectado por dicho decreto.

En efecto, el desarrollo de la facultad atribuida en la norma bajo análisis no significa arbitrariedad o autonomía absoluta e irrevisabilidad del criterio que sea plasmado en la decisión. (*Cfr.* Ricardo Henríquez La Roche, *Código de Procedimiento Civil*, Tomo I, Caracas, 1995, p. 120 y S.C.C. N[os] 387/30.11.00, caso: *Cedel Mercado de Capitales C.A.* y 00224/19.05.03, caso: *La Notte, C.A.*), pues el Juez agrario deberá verificar que se cumpla la condición de procedencia de la medida.

Por tanto, siendo que la competencia contenida en el artículo 211 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, solamente puede ser ejercida por el juez agrario con fundamento en la salvaguarda de la seguridad agroalimentaria de la Nación y el aseguramiento de la biodiversidad y la protección ambiental, lo cual presenta su justificación constitucional en los artículos 305 y 306 del Texto Fundamental y que del mismo modo dicho artículo resulta aplicable únicamente con dos objetivos específicos, a saber: evitar la interrupción de la producción agraria y garantizar la preservación de los recursos naturales renovables; y finalmente, que la medida preventiva sólo podrá tomarse cuando estos fines se encuentren amenazados de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción, debe concluir esta Sala que, la actuación analizada se encuentra ciertamente delimitada por un entorno normativo.

En consecuencia de lo anterior, la norma circunscribe el poder preventivo a la adopción de medidas en cuatro supuestos específicos, para obtener dos resultados perfectamente delimitados, con lo cual debe desestimarse el argumento según el cual el artículo recurrido es una norma en blanco que propugna la actuación arbitraria, pues no sólo se encuentran delimitadas las circunstancias que llevarían al juez agrario a actuar en un deter-

minado sentido, sino que además están preestablecidos los dos objetivos que debe perseguir dicho órgano jurisdiccional con su proveimiento, el cual a todo evento debe observar el deber de motivación a la que hizo referencia *supra* y así se declara.

Finalmente, señalaron las accionantes que el artículo cuya nulidad se pretende resulta lesivo del derecho a la defensa y al debido proceso, sobre la base que permite una actuación jurisdiccional sin juicio.

Sobre el particular, esta Sala en sentencia del 15 de febrero de 2000 (Caso: Enrique Méndez Labrador), señaló que, si bien los derechos a que alude el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aplican a todas las actuaciones judiciales y administrativas, ello no significa que la referida norma constitucional establezca un procedimiento específico, "sino la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva".

En relación con el tema comentado, conviene traer a colación los principios establecidos por esta Sala en el caso María de los Ángeles Hernández Villaliego y otros, según decisión Nº 926 del 1º de junio de 2001, en la cual se dejó asentado que, estos derechos son de contenido amplio y buscan que "las partes dentro del proceso permanezcan incólumes sin que los mismos se vean limitados o restringidos de manera tal, que impida el ejercicio pleno y efectivo de otros derechos relevantes dentro del proceso, que menoscaben las garantías que el mismo debe ofrecer. Es decir, que lo determinante de la realización de esta garantía es que no exista una limitación insoportable en una de las partes, que restrinja el libre y seguro ejercicio de los derechos del justiciable dentro del proceso por una actuación antijurídica dentro de sus componentes".

Con ello, la observancia del derecho a la defensa y al debido proceso no se limitan al cumplimiento de una mera forma procedimental, sino que los particulares puedan actuar efectivamente en el juicio y, en este sentido, el artículo 19 de la Ley Orgánica

del Tribunal Supremo de Justicia, que encuentra su antecedente en el artículo 102 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, otorga al juez contencioso administrativo la facultad de sustanciar un determinado asunto, de acuerdo con el procedimiento que juzgue más conveniente para la realización de la justicia, siempre que éste tenga base legal.

En este sentido, la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispone en cuanto al procedimiento agrario, que el mismo se informa de los valores contenidos en el artículo 257 de la Constitución, relativos a la simplicidad, oralidad, celeridad, uniformidad y eficacia, procurando un procedimiento sencillo que desarrolle el principio de celeridad y economía procesal.

Tal como se estableció *supra*, en el presente caso estamos ante una medida preventiva conducente a la salvaguarda de la continuidad de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales, de adopción oficiosa, con lo cual encuentra esta Sala que dicha medida procede inaudita parte, situación ésta que en modo alguno supone la inexistencia de un procedimiento en el cual se tome el proveimiento jurisdiccional.

Ciertamente, del análisis de la norma impugnada se evidencia que el legislador al referirse a la posibilidad de la adopción de la medida “exista o no juicio”, se refiere a que el juez no se encuentra sujeto a la pendencia de un procedimiento previo, que es justamente la diferencia entre el artículo hoy impugnado y la disposición contenida en el artículo 167 *eiusdem*.

Lo expuesto evidencia que, tal como señaló la representación de la Procuraduría General de la República, el artículo 211 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, actualmente artículo 207 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de 2005, recoge una visión axiológica de la función jurisdiccionalz que se compadece con el referido carácter subjetivo del contencioso administrativo y con el derecho a la tutela judicial efectiva, contexto en el cual la medida adoptada por el juez agrario se desarrolla conforme a la celeridad e inmediatez necesarias para salvaguardar una eventual transgresión a los principios de la seguridad agroalimentaria y al derecho a la biodiversidad,

siguiendo a tal efecto, el procedimiento pautado en los artículos 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; ello ante la ausencia de un *iter* indicado expresamente por la Ley, conforme a la previsión contenida en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Así, cuando el juez agrario desarrolle oficiosamente la competencia atribuida en la norma impugnada, procederá a la apertura inmediata del correspondiente contradictorio, donde le garantizará a aquel contra quien obre la medida y a los eventuales interesados, el derecho a la defensa y al debido proceso, a través de la notificación de la decisión, el acceso al expediente y la posibilidad de alegar y probar a favor de la eventual oposición.

Dicha tramitación análoga a la seguida en casos de medidas cautelares, no reviste en modo alguno, violación del derecho a la defensa o al debido proceso de la parte contra quien obra la medida, pues ésta podrá hacer la correspondiente oposición una vez ejecutada la misma, en el correspondiente contradictorio y así se declara.

V

DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República, por autoridad de la Ley declara:

1.- **SIN LUGAR** el recurso de nulidad incoado por las sociedades mercantiles **CERVECERÍAS POLAR LOS CORTIJOS C.A.**; **PEPSI COLA VENEZUELA C.A.**; **DISTRIBUIDORA POLAR DEL CENTRO C.A. (DIPOCENTRO)**; **DISTRIBUIDORA POLAR DE ORIENTE C.A. (DIPOLORCA)**; **DISTRIBUIDORA POLAR METROPOLITANA S.A. (DIPOMESA)**; **DISTRIBUIDORA POLAR (DIPOSA)**; **DISTRIBUIDORA POLAR DEL SUR (DIPOSURCA)**; **D.O.S.A. S.A.**; **REFINADORA DE MAÍZ VENEZOLANA C.A. (REMAVENCA)**; **PRODUCTOS QUAKER S.R.L.**; **C.A. PROMESA**; **DISTRIBUI-**

DORA EFE S.A., y de **ALIMENTOS CONGELADOS ALIMAR C.A.**, contra el artículo 211 del **DECRETO Nº 1.546 CON FUERZA DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO**, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 37.323, del 13 de noviembre de 2001.

2.- **REVOCA** la medida cautelar innominada de suspensión de los efectos de la norma impugnada, dictada el 16 de julio de 2003.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los **09** días del mes de **MAYO** dos mil seis. Años: **195º** de la Independencia y **147º** de la Federación.

1.4.5 *Conclusiones*

Presentamos a continuación algunas conclusiones que tienen como fundamento los aspectos más resaltantes de la decisión aquí parcialmente reproducida y que nos permitieron delinear lo que será el modo o forma de instrumentación de la cautela anticipada sin juicio, contenida en el artículo 207 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

1.- Acordar una medida cautelar sin la existencia de juicio, no reviste en modo alguno violación del derecho a la defensa o al debido proceso;

2.- Para dictar o acordar alguna medida cautelar de manera anticipada al juicio, el juez no se encuentra sujeto a la pendencia de un procedimiento judicial previo;

3.- Cuando el juez agrario desarrolle oficiosamente la competencia atribuida en la norma bajo análisis, procederá a la apertura inmediata del correspondiente contradictorio, donde le garantizará a aquél contra quien obre la medida y a los eventuales interesados, el derecho a la defensa y al debido proceso, a través de la notificación de la decisión, el acceso al expediente y la posibilidad de alegar y probar a favor de la

eventual oposición. Se seguiría a tal efecto el procedimiento pautado en los artículos 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, el cual procederá una vez ejecutada la medida;

4.- La competencia para dictar o acordar alguna medida cautelar sin la existencia de juicio, procede únicamente para salvaguardar dos objetivos específicos, a saber: evitar la interrupción de la producción agraria y garantizar la preservación de los recursos naturales, y sólo podrá adoptarse cuando éstos se encuentren amenazados de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción.

5.- Sobre la base de la actuación eficaz del Poder Público, donde los órganos y entes del Estado gestionan efectivamente sus competencias, fomentando la consolidación del principio de paz social, el bien común y la convivencia, en un medio ambiente armónico; la adopción de alguna medida cautelar anticipada no implica la invasión de la esfera de competencias de otros órganos del Estado, ni la interferencia en sus funciones, sino por el contrario debe ser dictada en coordinación con los mismos, resultando vinculantes para todas las autoridades nacionales civiles y militares, quienes cooperarán y facilitarán su ejecución;

6.- La concepción amplia del contencioso-administrativo como jurisdicción protectora no sólo del interés público que tutela la Administración sino también de los derechos e intereses de los particulares, hace que la medida cautelar anticipada además de ser de adopción oficiosa, también proceda a instancia de parte interesada, y;

7.- La medida cautelar sin la existencia de juicio está reservada exclusivamente a los jueces que conforman la jurisdicción especial agraria, a quienes corresponderá la ejecución personal y directa de la misma, claro está en aquellos Estados de su competencia.

CAPÍTULO II

Análisis y comentarios al articulado del Procedimiento Contencioso Administrativo Agrario y de las demandas patrimoniales contra los entes agrarios

2.1 *DE LA INTEGRACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL AGRARIA Y SUS COMPETENCIAS*

Artículo 162.- *La jurisdicción agraria estará integrada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, y los demás tribunales señalados en este Decreto Ley.*

La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, debido a la especialidad de la materia, conocerá no sólo de los recursos de casación, sino de los asuntos contenciosos administrativos que surjan con motivo de la aplicación del presente Decreto Ley, y a tal efecto creará una Sala Especial Agraria.

La ley que regirá el Tribunal Supremo de Justicia establecerá las atribuciones de la Sala de Casación Social; sin embargo, ésta ejercerá las atribuciones que la presente Ley le otorga desde su entrada en vigencia.

El artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone que los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder. De lo cual se colige la competencia de los tribunales que integran dicha jurisdicción para ejercer el control no solamente sobre infracciones de rango legal, sino también para conocer de la contravención con normas de rango constitucional, en los casos que le son atribuidos en virtud de la ley.

Por su parte, el artículo 262 de la Constitución le atribuye a la Sala de Casación Social la competencia para conocer lo referente a la casación agraria, laboral y de menores, que en su conjunto conforman el circuito social.

En ese sentido, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en ejecución directa de los mandatos constitucionales antes señalados, previó la creación de un sala especial en el seno de la Sala de Casación Social, con sede en el Tribunal Supremo de Justicia, que además de conocer de la casación agraria proveniente de las causas suscitadas entre particulares con ocasión de la actividad agraria (cuyo procedimiento resulta el ordinario agrario), le correspondiera el conocimiento del contencioso administrativo especial para anular los actos administrativos de efectos particulares dictados por los entes estatales agrarios en ejecución directa de dicha Ley, así como de los recursos de interpretación sobre el alcance o inteligencia del articulado de la misma. Así lo ratificó la jurisprudencia[21] de la Sala Constitucional al revisar las competencias en materia agraria.

Debemos recordar que la Exposición de Motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece que la Sala Especial Agraria será la cúspide de la jurisdicción agraria en lo relativo a los litigios agrarios, así como en la materia contencioso administrativa agraria.

La Sala Especial Agraria está integrada por dos Magistrados de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia y un Conjuez de la citada Sala, quien fungirá como ponente permanente para el conocimiento de las causas agrarias.

[21] Ver Capítulo III Nº 1.

Conforme a la estructura y organización del Poder Judicial y si atendemos a la competencia funcional de la jurisdicción agraria, debemos patentizar que el órgano judicial competente para conocer en alzada de las decisiones dictadas por los juzgados superiores agrarios, no es otra que la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.

Por otra parte dispone el *in fine* de la norma que la ley que regirá el Tribunal Supremo de Justicia establecería las atribuciones de la Sala de Casación Social. Sin embargo, la Sala de Casación Social ejerce, a través de la Sala Especial Agraria, las atribuciones que la Ley de Tierras y Desarrollo le otorgó desde su entrada en vigencia, vale decir, el conocimiento de la nulidad de actos particulares en segunda instancia, y demás acciones que conforme al derecho común puedan ser interpuestas contra los entes estatales agrarios, así como para la interpretación del contenido de la Ley.

La Sala Especial Agraria y demás tribunales agrarios son los llamados a asegurar y hacer respetar los principios de oralidad, brevedad, concentración e inmediación en las causas que ventila, tanto en el proceso ordinario agrario, como en el contencioso administrativo especial agrario supeditados, claro está, a las garantías primarias del debido proceso y del derecho a la defensa.

La creación de la Sala Especial Agraria constituye un avance trascendental que aseguró un espacio al derecho agrario en el seno de nuestro Máximo Tribunal, permitiendo cultivar día a día la especialidad y especificidad de la materia bajo estudio.

2.2 *PODERES CAUTELARES DEL JUEZ*

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

Artículo 163.- *En todo estado y grado del proceso, el juez competente para conocer de las acciones agrarias, de las demandas patrimoniales contra los entes estatales agrarios y de los recursos contenciosos administrativos agrarios velará por:*

1.- La continuidad de la producción agroalimentaria.

2.- La continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos.

3.- La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

4.- El mantenimiento de la biodiversidad.

5.- La conservación de la infraestructura productiva del Estado.

6.- La cesación de actos y hechos que puedan perjudicar el interés social y colectivo.

7.- El establecimiento de condiciones favorables al entorno social e interés colectivo.

A tales efectos, dictará de oficio las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta y conforme al supuesto de hecho de la norma que le sirva de fundamento contenida en el presente Decreto Ley, imponiendo órdenes de hacer o no hacer a los particulares y a los entes estatales agrarios, según corresponda.

Antes de entrar en lo que será el análisis de la norma transcrita, debemos señalar que la misma resulta aplicable tanto al procedimiento contencioso administrativo agrario como al ordinario agrario.

2.2.1 *Breves consideraciones*

Las medidas preventivas, por su naturaleza jurídica, en principio se encuentran alineadas en el marco del derecho privado. Ejemplo de ello serían aquéllas dirigidas a defender el resultado de las acciones intentadas por el acreedor contra el deudor, aplicando a tales fines las medidas preventivas "nominadas", de las que resultarían el embargo, secuestro y prohibición de enajenar y gravar.

A diferencia de lo anterior, el caso del derecho agrario, como derecho eminentemente social y de trascendental importancia para el cumplimiento de los fines del Estado en cuanto a la seguridad agroalimentaria y desarrollo sustentable se trata, las medidas cautelares deben resultar cónsonas con los intereses tutelados, por ello resultan extensivas tanto al interés social y colectivo, al entorno social, así como a los bienes de producción agrícola.

Tenemos entonces que lo que marca una notable diferencia entre las medidas preventivas en un juicio agrario y un juicio civil-mercantil, es que en el caso de este último las medidas en cuestión se dictan para tutelar intereses particulares que aseguren los bienes litigiosos y evitar la insolvencia del demandado antes de la sentencia. Mientras que en el primero, como señaláramos, se dictan fundamentalmente en res-

guardo del interés del social y colectivo, de allí que puedan ser dictadas aun de oficio.

Ahora bien, si analizamos el artículo 8 de la hoy derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1976 (reforma de 1982), es posible observar cómo ya se le atribuía a los jueces agrarios, un poder cautelar general para dictar de oficio las medidas que consideraran necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estuvieran amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción. Con ello, se dieron los primeros pasos para una tutela preventiva, extensiva inclusive a los bienes de producción agrarios que tristemente fue aplicada con debilidad por los jueces agrarios de la época.

Igualmente, vemos cómo el citado artículo 8 limitaba la protección de los recursos naturales a los renovables, como una concepción anacrónica que más bien delimitaba y aun delimita ese poder cautelar del juez agrario (artículo 253 LTDA). De allí la importancia, como comentáramos al comienzo, del nuevo marco constitucional y los principios de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 que definitivamente impactaron el ámbito de las potestades cautelares del Juez Agrario.

Ahora bien, con la consagración del derecho a la tutela judicial efectiva, conformado por otros derechos como el derecho a tener acceso a la justicia, el derecho a intentar todas las acciones y recursos procedentes en vía judicial, el derecho a la tutela judicial cautelar y el derecho a la ejecución del fallo, todos de conformidad con los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como refiere la jurisprudencia[22], el Juez contencioso administrativo pasó a estar habilitado para emitir todo tipo de medida cautelar que se requiera en el marco de los juicios agrarios. Esto es, que detentan el poder de decretar todo tipo de mandamientos –como la suspensión del acto recurrido, medidas positivas e incluso anticipativas– ante la actividad o inactividad administrativa, incluyendo la suspensión de los actos de efectos particulares o generales ante las actuaciones materiales y vías de hecho de particulares y entes estatales agrarios.

En este orden de ideas, la jurisprudencia[23] ha reiterado que el poder cautelar que le confiere la Constitución y leyes al juez contencioso

[22] Ver Capítulo III Nº 2.

administrativo viene dado por el hecho de tener la potestad de ejecutar o hacer ejecutar cualquier medida cautelar, siendo el único criterio que debe ser siempre valorado por éste para la adopción de la misma, la concurrencia de requisitos como los son: el *fumus boni juris* y del *periculum in mora.*

2.2.2 *Requisitos*

Es deber del juez agrario para el otorgamiento de la medida peticionada por alguna de las partes, comprobar previamente los siguientes extremos concurrentes y obligatorios, como lo son:

> a) El denominado *fumus boni iuris* o presunción y apariencia de buen derecho, que se manifiesta en acreditar la parte peticionante los elementos que vinculen su titularidad legítima con la medida solicitada. Pudiendo comprenderse, como ha sostenido la jurisprudencia[24], como un preventivo cálculo o juicio de probabilidad y verosimilitud sobre la pretensión del demandante; correspondiéndole al Juez analizar los recaudos o elementos presentados junto con el escrito de la demanda, a los fines de indagar sobre la existencia del derecho que se reclama
>
> b) El *periculum in mora*, es decir, el peligro que quede ilusoria la ejecución del fallo o sea éste de imposible reparación. Al respecto, ha sido criterio reiterado pacíficamente por la doctrina y la jurisprudencia[25] que su verificación no se limita a la mera hipótesis o suposición, sino a la presunción grave del temor al daño por violación o desconocimiento del derecho si éste existiese, bien por la tardanza de la tramitación del juicio, bien por los hechos del demandado durante ese tiempo tendentes a burlar o desmejorar la efectividad de la sentencia esperada.
>
> c) Finalmente, el juez deberá ponderar los intereses colectivos en conflicto.
>
> En el supuesto que nos encontremos frente a un recurso contencioso administrativo de nulidad agrario, ejercido conjunta-

[23] *Ídem.*
[24] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Politicoadministrativa. Sentencia Nº 636 del 17 de abril del 2001. (Caso *Municipio San Sebastián de los Reyes del Estado Aragua).*
[25] *Ídem.*

mente con amparo cautelar, debemos recordar que la jurisprudencia y la doctrina han indicado que a este último debe dársele el tratamiento correspondiente a una medida cautelar por ser accesorio e instrumental.

En efecto, la jurisprudencia[26] ha venido allanando el camino respecto a los requisitos de procedencia del amparo cautelar que conforme a la misma debe ser tratada como una medida cautelar más". En ese sentido ha expresado lo siguiente:

a) Respecto al *fumus boni iuris* o presunción de buen derecho, consistiría en concretar la presunción grave de violación o amenazas de violación del derecho o derechos constitucionales alegados por la parte presuntamente agraviada.

b) Respecto al *periculum in mora,* será determinable por la sola verificación del extremo anterior, pues la circunstancia de que exista una presunción grave de violación de un derecho de orden constitucional, el cual por su naturaleza debe ser restituido en forma inmediata, conduce a la convicción de que debe preservarse la actualidad de ese derecho, ante el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable en la definitiva a la parte que alega la violación.

Ahora bien, respecto al procedimiento para la sustanciación del amparo cautelar, no cabe lugar a dudas que por tratarse de una medida preventiva deberá en todo caso aplicarse el procedimiento contemplado en el artículo 179 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, referido a la realización de una única audiencia oral, a los fines de conocer la posición de las partes en conflicto.

En el caso que las medidas cautelares sean dictadas de oficio, tal y como lo dispone la norma bajo análisis, el manejo de los requisitos cambia de matiz, siendo deber del juez agrario comprobar con anterioridad a su otorgamiento la existencia de los siguientes requisitos concurrentes que indicamos a continuación:

a) En el caso del *fumus boni iuris*, o presunción del buen derecho, el mismo resultaría indudablemente del interés social y colectivo tutelado por el Estado y eventualmente en riesgo;

---

[26] Ver Capítulo III Nº 3.

b) En cuanto al *periculum in mora*, deberá justificar la medida sobre la base de que la espera de la sentencia de mérito, pudiera afectar terminantemente dicho interés, siendo imposible su reparación en la definitiva, por lo que en todo caso deberá detener el daño inminente o continuidad de la lesión en curso; y

c) Finalmente, y de forma similar a como sucede en las medidas solicitadas a instancia de parte, el juez deberá analizar de manera simultánea con los requisitos antes indicados, la ponderación de intereses colectivos en conflicto.

Es importante señalar que el juez agrario no se encuentra atado a la taxatividad de las medidas enumeradas en el presente artículo. Su poder discrecional cautelar alcanza a cualquier medida innominada que crea prudente en cada caso en concreto, justificable claro está, en la medida en que la causa sometida a su conocimiento y el interés social y colectivo así lo requieran.

2.2.3 *Características de las medidas acordadas de oficio*

A continuación, presentamos algunas características propias de la tutela cautelar, a los fines de un mejor manejo en juicio, siendo su naturaleza jurídica fundamentalmente su instrumentalidad o relación de dependencia a un procedimiento principal; la provisionalidad, judicialidad, su tramitación por cuaderno separado, su variabilidad y finalmente su urgencia. Así tenemos:

2.2.3.1 *Temporalidad o Carácter Provisorio.* Consiste en que la medida acordada de oficio durará mientras persista el riesgo que dio origen, por ello deberá revocarse en cualquier estado y grado de la causa, cuando hayan cesados los hechos que la motivaron o cuando hayan variado las circunstancias iniciales que la justificaron. También, su Carácter Provisorio se encuentra indisolublemente unido a la duración del juicio principal.

2.2.3.2 *Judicialidad.* Con la excepción de lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley (que faculta al Juez para dictar medidas de oficio, exista o no juicio) las medidas referidas en esta norma mantendrán siempre su carácter accesorio a la acción principal. Por ello es menester señalar que para su procedencia debe existir una causa judicial, siendo que

la culminación de ésta consecuencialmente supondrá su terminación de la medida.

2.2.3.3 *Tramitación en cuaderno separado.* Efectivamente, las medidas preventivas de oficio, deben ser tramitadas y decididas en cuaderno separado, es decir, en el denominado Cuaderno de Medidas, donde pueda sustanciarse y decidirse la incidencia sin afectar la continuidad del juicio principal.

2.2.3.4 *Variabilidad.* Las medidas adoptadas de oficio, al ser potestativas del Juez, pueden ser modificadas en la medida que cambie el estado de cosas para el momento en que se las dictó; es decir, dependen de la mutabilidad o inmutabilidad de la situación de hecho que les dio origen. Por ello, al estar diseñadas para ser aplicadas en nuestro variable medio rural, las mismas pueden ser sustituidas por otras medidas, en el orden que la situación fáctica y el interés social y colectivo ameriten.

2.2.3.5 *Urgencia.* La urgencia es una característica propia de toda medida preventiva. De allí dependerá su eficacia y lo oportuno o no de la tutela judicial efectiva. En ese sentido debe ser realizable a través de medios efectivos y rápidos que intervengan en vanguardia de una situación de hecho.

Examinadas como han sido las características de las medidas cautelares dictadas de oficio, de seguidas pasaremos al análisis de las medidas contenidas en el presente artículo.

Para un fácil manejo y mejor entendimiento, lo haremos en función de los cuatro subsectores que conforman al sector agrícola, valga decir, en el ámbito vegetal, animal, pesca artesanal y forestal, esta última en cuanto resulte aplicable, por cuanto en principio el sector forestal a simple vista pareciera no ser susceptible de la protección cautelar, cuando en la práctica resulta todo lo contrario, ya que el mismo juega un papel fundamental de equilibrio ecológico y ambiental de vital importancia para el desarrollo de los demás subsectores que lo vincula intrínsecamente a la producción agroalimentaria, acreditándole un lugar dentro de las potenciales medidas cautelares a dictar. Por otra parte, numerales como el 5, 6 y 7 serán analizados en toda su generalidad por tratarse fundamentalmente los dos últimos de medidas complementarias al resto de los numerales previstos en la norma.

2.2.4 *De las medidas preventivas de oficio*

2.2.4.1 *La continuidad de la producción agroalimentaria*

Esta potestad es quizás una o la más significativa de las facultades que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario le confirió al juez agrario.

La continuidad de la producción agroalimentaria resulta una fórmula legal para la instrumentación de los postulados supremos tipificados en los artículos 305 y 306 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. A pesar de ello, en múltiples ocasiones, el principal agente que atenta contra el proceso agroalimentario en curso resulta ser el mismo aparato de justicia a través de sentencias interlocutorias y definitivas, e incluso providencias cautelares que en innumerables casos conllevan a la paralización, ruina o desmejoramiento de la producción agroalimentaria, más que a estimular su continuidad.

Esta nueva filosofía agraria tiene su piedra angular en los tres conceptos fundamentales contenidos en el artículo 305 de nuestra Carta Fundamental, a saber:

la agricultura sustentable;

el desarrollo rural integral; y

la seguridad alimentaria

Principios que fueron recogidos por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en su artículo primero como norma rectora[27].

En ese sentido, la continuidad de la producción agroalimentaria, o su no interrupción, impone el deber de garantizar la culminación del ciclo biológico productivo mientras se resuelve el litigio. Se pretende así proteger al proceso agroalimentario, que como indicábamos hace unos momentos, se encuentra indisolublemente unido al interés social y colectivo. Por ello resulta una innovación justa que ha calado positivamen-

[27] **Artículo 1**. La presente Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones

te en nuestro medio rural, obligando a los jueces a velar por la continuidad e impidiendo por consiguiente –salvo que condiciones excepcionales y de fuerza mayor lo justifiquen– dictar alguna medida que ocasione su paralización o interrupción.

Ciertamente, esta potestad del juez agrario de asegurar la no interrupción de la producción como un interés superior al debatido en juicio, lo autoriza suficientemente tanto para ordenar el acceso al predio en conflicto, así como para declarar la permanencia de los productores sobre el mismo, además de proteger los factores de producción, siempre tendentes a la protección del interés social y colectivo. Esto tiene su justificación en el deber del Estado de poner a disposición de todos los ciudadanos la cantidad de alimentos necesaria para satisfacer así sus necesidades alimentarias, más allá de las resultas del juicio.

Desde esta perspectiva, podemos indicar que la continuidad de la producción agroalimentaria se erige sobre la base del cumplimiento de los fines del Estado, en especial del que atañe a la seguridad agroalimentaria y soberanía de la nación, como objetivo dirigido a lograr la reducción de la pobreza rural.

Finalmente, creemos importante señalar que todas las medidas dictadas por el juez agrario en cumplimiento del mandato previsto en la norma bajo estudio debe ser dictada en sincronía o sinergia con los consejos comunales de la localidad como la mejor expresión de lo que a mediano plazo se conocerá como el nuevo Poder Popular que será incluido en la reforma constitucional que se avecina, quienes en todo caso serán los primeros afectados o beneficiados por las medidas acordadas.

Analicemos ahora este ordinal desde los cuatro subsectores agrícolas, a saber:

2.2.4.1.1 *Vegetal.* Debe velarse por la continuidad de la producción vegetal (hortalizas, leguminosas, tubérculos, musáceas, cítricos, entre otras) existente sobre el predio en litigio. Se deberá examinar la profundidad de las condiciones fitosanitarias de la producción y propiciar las condiciones para que se cumplan los ciclos biológicos en curso, estimulando el uso de la agroecología. En caso de que por el contrario resulte forzosa la aplicación de alguna medida, el Juez deberá justificar sobre la base de la ponderación de intereses, que su continuidad atenta contra el interés social y colectivo. A pesar de ello y siempre y cuando resulte

procedente, garantizará la culminación de los ciclos vegetales en cursos, así como el retiro y arrime de la cosecha una vez culminados éstos. Igualmente, y de así considerarlo pertinente y las fases del juicio así lo permitan, podrá autorizar el inicio de un nuevo ciclo agrícola.

2.2.4.1.2 *Animal.* Incluye tanto la reproducción como la producción proveniente tanto del ganado vacuno, bovino, caprino, porcino, bufalino y excepcionalmente equino. En todo caso, la medida acordada velará por el mantenimiento del tipo de producción (ganadería intensiva y extensiva), así como el cumplimiento a cabalidad del tiempo de levante hasta un peso económicamente rentable (maute) y de ceba (engorde), ambos correspondientes a este circuito animal. También deberá proteger la producción bovina (becerros) para doble propósito, es decir, para leche y carne y de sus productos derivados como el queso, mantequilla y nata, entre otras.

Sin embargo, es importante advertir que en caso que la actividad ganadera o productiva animal resulte dañina o perjudicial al medio ambiente y a los recursos naturales –por ejemplo, que resulte erosiva al suelo o contamine el agua de ríos y manantiales por no desarrollarse en los suelos adecuados para ello– el juez agrario, luego de ponderar los intereses colectivos en juego, podrá acordar medidas cautelares no a los fines propiamente de interrumpir la producción, si no de imponer obligaciones de hacer o no hacer a particulares y a los entes estatales agrarios, imponiéndoles el deber de trasladar dicha actividad a suelos vocación de uso pecuaria y en iguales o mejores condiciones zoosanitarias y permitiéndoles consumar así su ciclo productivo.

2.2.4.1.3 *Pesca Artesanal.* Resulta aplicable para el caso del importante sector pesquero artesanal, cuando a criterio del juez se atente contra la continuidad de la actividad pesquera, ya sea artesanal o de subsistencia. En ese sentido, las medidas se dictarán para asegurar la disponibilidad suficiente y estable de los productos y subproductos de la pesca y la acuicultura, en el orden de atender en primer término el consumo y la demanda nacional. Del mismo modo deberá velar por el aumento de los cardúmenes de peces y por su constante repoblación.

2.2.4.1.4 *Forestal.* Las medidas deben ir enfocadas a impedir que toda aquella actividad de tala indiscriminada sin control administrativo o plan de manejo forestal; a evitar que pueda afectar el equilibrio ecológico de determinada área productiva, produciendo tanto sequías, erosión a los

suelos, desertificaciones o daños a cuencas hidrográficas, que afecten directamente el curso de los ríos y manantiales. Ello a su vez derivaría en una interrupción de la producción agroalimentaria en curso, bien por escasez de agua dulce y la ausencia de sombra para cultivos que así lo requieren como el café y cacao, entre otros. Por ello, el subsector forestal, como aludíamos al comienzo, guarda un importante papel de equilibrio ecológico, por lo que además de erigirse como pulmones vegetales, junto con los bosques naturales coadyuvan directamente a la producción de los demás subsectores agrarios.

2.2.4.2 *La continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos*

La actividad de los servicios públicos se encuentra intrínsecamente vinculada al derecho administrativo. Desde hace siglos y como una actividad que pudiera tildarse de interventora, el Estado ha tratado de regular su prestación a los fines de satisfacer la demanda colectiva, a cambio del bienestar colectivo y un beneficio económico.

En el caso del desarrollo agrario, sería muy cuesta arriba en la actualidad obtener una óptima producción agrícola sin los servicios públicos básicos adecuados al medio rural, así como unas condiciones mínimas de salubridad.

Para la aplicación de esta medida cautelar es necesario que el juez agrario verifique previamente si se encuentra en presencia de un servicio público. Es decir, si concurren los siguientes elementos:

a) La existencia de alguna ley, reglamento o estatuto que le atribuya a determinado ente del Estado o a alguna empresa privada o de capital mixto que ostente la concesión, el mandato o autorización legal para prestar dicho servicio;

b) Que en principio exista un contrato de servicios, remunerado o bien sea dispensado de forma gratuita;

c) Que dicho servicio público haya venido dispensándose continuamente o con regularidad; y

d) Que existan usuarios beneficiarios por el mismo.

Determinado lo anterior, es imprescindible precisar si la prestación de dicho servicio público resulta directa o indirectamente un factor fundamental para el cumplimiento a cabalidad de cualquier ciclo productivo

que se hallare en curso, de manera que cualquier interrupción o deficiencia en la prestación del mismo pudiera causar su desmejoramiento, ruina o destrucción.

Las medidas que pueda dictar el juez agrario en función de este ordinal gozan de un amplio espectro, que van desde garantizar el suministro permanente de agua potable o de sistemas de riego, hasta ordenar la continuidad del servicio de transporte público que traslada a los productores a las unidades de producción donde laboran.

La importancia de la continuidad de los servicios públicos en nuestro medio rural –como obligación del Estado, y si entendemos como tales exclusivamente a los servicios básicos como energía, luz eléctrica, agua potable, salud y transporte– deriva de que los mismos se erigen como herramientas primordiales para un desarrollo sostenible y sustentable, que propician las condiciones necesarias para una óptima producción. De allí, que el juez agrario podrá acordar alguna medida que implique una obligación de hacer o no hacer a particulares y al titular o concesionario del servicio público, en aras de preservar la continuidad de la producción.

Pasemos ahora al análisis de la misma, en función de tres subsectores agrícolas, como son el vegetal, animal y pesca artesanal.

2.2.4.2.1 *Vegetal.* Las medidas deben estar dirigidas a impedir cualquier pretensión no justificada de interrupción o deficiente prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y especialmente del agua, sin la cual sería imposible el inicio, mantenimiento y culminación de cualquier ciclo vegetal, a través de los sistemas de riego que surten a cualquier tipo de plantación o cultivo que así lo requiera, permitiendo diseminar el agua proporcionalmente a toda la cosecha a través de la electricidad.

2.2.4.2.2 *Animal.* Como se indicó arriba, la continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos resultan necesarios para asegurar el manejo acertado de cualquier producción agrícola animal. De allí que las medidas dictadas por el juez agrario con fundamento en este numeral deben estar orientadas a proteger los rebaños de ganado en cualquiera de sus manifestaciones, desarrollados mediante la ganadería intensiva o extensiva, al igual que los productos derivados de ésta. Podemos señalar que en el caso de la ganadería extensiva, la misma re-

quiere para su sustentabilidad de la permanente y adecuada prestación de los servicios públicos, sin lo cual pudiera verse afectada la misma.

2.2.4.2.3 *Pesca Artesanal.* Siempre que se encuentren en riesgo el acceso permanente a la energía eléctrica, agua dulce o combustible, por mencionar sólo tres servicios públicos que el Estado está obligado a dispensar, el juez agrario podrá dictar medidas tendientes a garantizar la continuidad de la pesca artesanal o una adecuada prestación de esa actividad. El alcance y aplicación de esta tutela preventiva va más allá de la simple relación directa de pesca. Basta que el entorno agrario de los servicios públicos afecte directa o indirectamente tal actividad productiva pesquera para habilitar al juez agrario para dictarlas. Dicho juez agrario debe conocer los servicios públicos que requiera la cadena de pesca indicada, los cuales van desde la propia pesca hasta hacer llegar ese producto al consumidor final.

2.2.4.3 *La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente*

A la vez que el hombre introdujo la producción agrícola como forma de subsistencia, igualmente incorporó el desequilibrio de los recursos naturales y el medio ambiente. Por ello el tema de la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente resulta ciertamente un tema trascendental para la consecución de los fines del Estado, plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

También, vemos como en clara sincronía con lo anterior, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en su artículo 2 reconoció la importancia y la necesidad de preservar y asegurar la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental.

Señala el referido artículo:

> ...La presente Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, **asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones** (negritas añadidas por nosotros).

Del artículo precedentemente expuesto podemos colegir que no puede haber desarrollo rural integral y sustentable si no se es capaz de asegurar efectivamente la vigencia de los derechos de protección ambiental y agroalimentario, vital tanto para la presente como para las futuras generaciones que igualmente deberán servirse de los beneficios del medio ambiente.

Como hemos venido sosteniendo, el tema de las medidas cautelares o preventivas debe ser tratado con sumo cuidado por el juez agrario, ya que por una parte las mismas resultarían proclives a impedir cualquier interrupción de la actividad agroproductiva en curso cuando es realizada mediante el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales existentes; y por la otra, la ley también le impone el deber de ser garante de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, por ser también uno de los intereses supremos del Estado.

La anterior consideración implica la obligación que tiene el juzgador de velar porque la actividad agroproductiva se desarrolle en franca armonía con el medio ambiente, cuya protección debe catalogarse como materia de estricto orden público[28], evitando así su impacto nocivo y perjudicial sobre el mismo.

Si bien es cierto, que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no prevé en forma expresa la facultad para dictar medidas de suspensión de la actividad productiva, no es menos cierto que el juez agrario en los casos en que la misma efectivamente no cumpla con las regulaciones ambientales vigentes –caso de las denominadas ABRAES (Áreas Bajo Régimen de Administración Especial), los parques nacionales y los monumentos naturales, por mencionar sólo tres– y sobre la base de la ponderación de intereses, deberá acordar la medida cautelar de paralización de la actividad, en aras de la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, hasta tanto se adecue tal actividad a la vocación de uso de los suelos y a los planes de manejo dictados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN).

[28] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia Nº 2201 del 16 de septiembre de 2002, Exp.-01-1968. (Caso *Pedro Alejandro Vivas González*) ...son de cumplimiento incondicional, que no pueden ser derogadas por las partes y en las cuales el interés general de la sociedad y del Estado supedita el interés particular para la protección de ciertas instituciones que tienen elevada importancia para el mantenimiento de la seguridad jurídica, tales como la oportunidad para la contestación de la demanda, la apertura del lapso probatorio y la preclusión de los actos procesales, entre otras... (*omissis)*

Pasemos al análisis de esta medida en cuatro subsectores, así:

2.2.4.3.1 *Vegetal.* Cada día los alimentos provenientes de la agricultura vegetal han venido promoviendo una mayor demanda de tierras con vocación y uso agrario.

A consecuencia de ello, las medidas dictadas por el juez agrario deben estar orientadas a evitar la tala la quema y, en general, cualquier deforestación indiscriminada de zonas boscosas para el establecimiento de nuevas unidades de producción vegetal que no cuenten con los permisos correspondientes del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), salvo aquellos casos que sean necesarios para el establecimiento de nuevos conucos o huertos familiares motivado a la rotación de cultivos, cuyo impacto ambiental es mínimo por resultar pequeñas las áreas deforestadas.

También una práctica que pudiera calificarse de nefasta y que el juez agrario está en posibilidad de impedir a través del empleo de medidas cautelares, es la referida al uso indiscriminado de agrotóxicos, plaguicidas y pesticidas que afectan directamente al ambiente, los recursos naturales y al hombre como consumidor final, por resultar altamente degradantes de los nutrientes contenidos en la capa vegetal de suelos con vocación y uso agrario y en muchos casos nocivos para el consumo humano.

En todo caso el juez agrario, ponderando los intereses sociales y colectivos en juego, podrá dictar todas las medidas tendientes a la protección del ambiente y los recursos naturales que considere pertinentes, de allí que está en deber de estimular la adecuación de los cultivos a la clase de suelo correspondientes, así como las prácticas orgánicas y biológicas de producción (agroecología) como una mecanismo de protección.

2.2.4.3.2 *Animal.* Las medidas preventivas deben orientarse a evitar la destrucción progresiva de los recursos naturales en especial del recurso suelo y consecuencialmente del recurso agua, por el uso indiscriminado de los suelos, fundamentalmente para el desarrollo de la denominada ganadería extensiva, que en nuestro país ha resultado más bien un mecanismo de posesión que de producción altamente perjudicial al ambiente si no se realiza sobre los suelos adecuados, tal y como acontece en la socio-biorregión del Sur del Lago donde convergen los estados Mérida, Trujillo y Zulia.

En este contexto, debemos señalar que al igual que sucede con la agricultura vegetal, la producción pecuaria amerita la deforestación con las consecuencias *antes* señaladas, y en innumerables ocasiones sin el correspondiente estudio sobre la clasificación y uso de los suelos necesarios para ello, contrariando las normativas ambientales vigentes, a que está llamado el juez agrario a proteger por ser las mismas de orden público[29].

2.2.4.3.3 *Pesca Artesanal.* Las medidas dictadas por el Juez agrario deben estar orientadas a promover la protección y conservación de los recursos marinos en general, al tiempo que deberá velar por una mayor sustentabilidad de los ecosistemas costeros, minimizando los efectos de la pesca sobre los recursos hidrobiológicos y por ende del ambiente marino.

2.2.4.3.4 *Forestal.* Como indicábamos en el Título I del presente libro, La Cumbre Mundial de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 puso de relieve una nueva conciencia ambiental mundial, llevando a la palestra pública temas como la diversidad biológica, el cambio climático y la desertificación, entre otros. Conforme a ello, la protección a la producción forestal juega un papel preponderante en el equilibrio ecológico y ambiental, evitando el deterioro de las cuencas hidrográficas, fuentes y manantiales de agua dulce, que en innumerables ocasiones alimentan sistemas de riegos agrícolas.

Si bien las plantaciones forestales han sido vistas como producciones eminentemente comerciales-industriales, a mediano y largo plazos que surten básicamente a la industria maderera nacional, no huelga indicar que su importancia radica en que directamente coadyuvan a preservar la vegetación de las nacientes y cauces de los ríos; en la protección de suelos, agua y la vida silvestre, y en la calidad de la atmósfera y del paisaje.

A modo de conclusión podemos señalar que el juez agrario debe velar por la protección y cuidado de los sistemas forestales cuando directamente exista riego de desmejoramiento, ruina o destrucción del mismo y, especialmente, cuando a su vez afecte directa o indirectamente la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

---

[29] Ver Capítulo III Nº 4.

2.2.4.4 *El mantenimiento de la biodiversidad*

Antes de entrar en el estudio de las medidas cautelares en lo que respecta a este numeral, es fundamental determinar el concepto de biodiversidad. Para ello tomamos el empleado en el Convenio de Naciones Unidas sobre Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica[30], el cual señala:

> La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprenden la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

Así, cada una de las diferentes especies, ya sean organismos simples como las bacterias, hongos o levaduras, o de animales o plantas, contienen un patrimonio genético (genoma o conjunto de genes), que no sólo programa su propio desarrollo y diferenciación, sino también la información necesaria para su adaptación a la vida en la cual cada especie se desarrolla. En consecuencia, ese enorme conjunto de genomas y su expresión en los individuos de cada especie constituyen un patrimonio generado por millones de años del proceso evolutivo y de selección natural, denominado biodiversidad o diversidad genética.

Como señalábamos, la biodiversidad agrícola es el primer eslabón de la cadena alimentaria. De allí que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en su artículo 2 disponga:

> El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario... (*omissis*) ...**asegurando la biodiversidad**... Así, para que se continúen generando nuevas formas de vida se debe reunir una serie de condiciones geográficas, climáticas, ambientales, físicas, químicas y poblacionales.

---

[30] *Convenio de Naciones Unidas sobre Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.* (s.f.) Tierra, por José Antonio Pascual Trillo. [Documento en línea]. Disponible: http://platea.pntic.mec.es/~jpascual/vida/biodiv2.htm. [Consulta: 2006, Junio 22]

En este orden de ideas, todo el abanico de medidas cautelares indicadas –tendientes a la protección de producción agrícola y de la flora y en especial la fauna– inciden directamente en la capacidad generatriz de biodiversidad en cada región del país. Por ello, podemos colegir que la seguridad agroalimentaria y la integridad del ambiente están sostenidas por la biodiversidad agrícola y los recursos genéticos, de allí la importancia de las medidas.

Y es que la protección de la biodiversidad, como lo expresa la jurisprudencia[31], es de orden público, toda vez que "el mantenimiento de las especies en peligro atañe a toda la humanidad que se beneficiaría de lo que las especies aportan o puedan aportar a la ciencia y a la salud de los humanos". De allí los poderes cautelares que la ley confiere al juez agrario frente a esta materia. En todo caso para el dictado de cualquier medida sobre la base de este numeral, resulta potestativo del juez apoyarse en expertos para dictaminar con precisión si la biodiversidad de un lugar determinado se encuentra en riesgo o bajo amenaza.

A modo de comentario podemos indicar que a corto plazo deberá plantearse ante la Asamblea Nacional el diseño y aprobación de una legislación dirigida a la protección de recursos genéticos propios, de manera de evitar prácticas ilícitas como el traslado irregular fuera del país de dichos recursos con fines experimentales y posterior aprovechamiento.

Veamos a continuación este numeral desde los cuatro subsectores agrícolas:

2.2.4.4.1 *Vegetal.* El juez agrario deberá velar por el mantenimiento, conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos contenidos en los cultivos alimentarios esenciales para la seguridad alimentaria de la nación y que a su vez aseguren la biodiversidad.

En ese sentido, producciones agrícolas vegetales como el caso de cacao, café y palma africana por mencionar sólo tres, guardan un alto componente genético que debe ser protegido. Especialmente ante la proliferación de cultivos genéticamente modificados, como es el caso de la "tecnología terminator", que si bien genera productos en apariencia de primera calidad, su impacto sobre la capa vegetal y el ser humano ha resultado nocivo.

[31] Ver Capítulo III Nº 4.

2.2.4.4.2 *Animal.* Similar situación se presenta con la biodiversidad animal existente en Venezuela como país eminentemente tropical. Por ello, el juez agrario está en el deber de proteger las razas animales, sementales de ganado, las reservas fáusticas y toda aquella especie animal cuando por el hecho de la mano del hombre o la industria se vea en riesgo de extinción. Debemos recordar el alto contenido genético que guarda, por ejemplo, nuestra raza de ganado "Carora" la cual se encuentra en riesgo de extinción.

2.2.4.4.3 *Pesca Artesanal.* El juez agrario podrá dictar medidas para proteger la biodiversidad marina y los caladeros de pesca de los pescadores artesanales existentes tanto en aguas continentales como los próximos a la línea de la costa marítima, resguardando así la biodiversidad natural y los procesos ecológicos, y asegurando un ambiente acuático sano y seguro. También podrá dictar aquellas medidas tendientes al aprovechamiento eficaz de los recursos acuáticos existentes, dictando órdenes de hacer y no hacer a particulares y a los entes agrarios para la protección del ecosistema, la diversidad biológica y el patrimonio genético de la Nación.

2.2.4.4.4 *Forestal.* Como lo hemos indicado a lo largo del análisis de este numeral, el subsector agrícola forestal juega un importante rol de equilibrio ecológico y de suma importancia para cualquier desarrollo sostenible y sustentable. De allí deriva la importancia de proteger los recursos de biodiversidad contenidos en nuestros bosques. A su vez, el desarrollo de plantaciones forestales protege otras fuentes de biodiversidad contenidas tanto en la flora y la fauna que viven en simbiosis con las mismas.

Por su parte, Christel Palmberg-Lerche (2001)[32] reflexiona sobre la conservación de la diversidad biológica forestal, destacando la necesidad de mantener estrechos vínculos entre las actividades de conservación. La autora sostiene que son necesarios programas que armonicen la conservación y el uso sostenible de los bosques y los recursos genéticos forestales con un mosaico de opciones de uso de la tierra y que incluyan un elemento de gestión de genes.

---

[32] Palmberg-Lerche, Christel. (2001). *Algunas reflexiones sobre la conservación genética en el sector forestal en el editorial sobre Diversidad Biológica Forestal.* [Documento en línea]. Depósito de Documentos de la FAO. Disponible: www.fao.org/docrep/004/Y3582S/y3582s13.htm - 22k. [Consulta: 2006, Mayo 13].

Como colegimos, en principio en juez agrario debe velar por el mantenimiento de la biodiversidad. En ese sentido, tiene la posibilidad de dictar aquellas medidas que considere pertinentes cada vez que se vea amenazada la biodiversidad contenida en las plantaciones forestales, al igual que aquellos componentes genéticos que directa e indirectamente se protejan con ellas, debiendo estimular las prácticas conservacionistas y el uso adecuado de los recursos forestales.

2.2.4.5 *La conservación de la infraestructura productiva del Estado*

Sin una conservación adecuada de la infraestructura productiva del Estado resultaría imposible impulsar el "desarrollo rural integral y sustentable" previsto en los artículos 305 y 306 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Éste, como bien lo ha sostenido la jurisprudencia[33] es el bien jurídico tutelado por el legislador de la materia agraria. Es por ello, que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, le atribuye al juez agrario la posibilidad de dictar medidas orientadas a evitar el deterioro de dicha infraestructura que afecte directamente a la producción agrícola.

De allí que más allá de realizar un análisis de acuerdo con los cuatro subsectores agrícolas, tal y como lo hemos venido haciendo en lo que respecta a los ordinales precedentemente expuestos, mencionaremos algunas medidas que pueden ser dictadas cuando exista riesgo manifiesto de pérdida, ruina o destrucción. Veamos:

a) Mantenimiento de la vialidad agrícola que sirve directamente a las unidades de producción animal, vegetal o forestal;

b) Velar por las condiciones sanitarias de la vivienda rural campesina, máxime cuando éstas han sido suministradas por el Estado;

c) Preservación de los denominados patios de secado de café y cacao;

d) Mantenimiento de los silos, depósitos y pacas donde regularmente se almacenan y arriman las cosechas.

e) Mantenimiento de torrefactoras y trilladoras de café;

---

[33] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia Nº 558 del 20-03-2006. *(Caso: Hato El Milagro C.A.)*

f) Mantenimiento de la infraestructura de los centrales azucareros;

g) Mantenimiento de cavas, congeladores y del transporte de los productos pesqueros y de acuicultura; y

h) Déficit o deterioro de la infraestructura en servicios públicos en aquellos casos en que el interés colectivo así lo amerite.

2.2.4.6 *La cesación de actos y hechos que puedan perjudicar el interés social y colectivo*

Al referirse a la "cesación de actos y hechos", debemos en primer término diferenciar uno del otro.

A la luz del marco conceptual del derecho administrativo, podemos señalar que al hablar la norma de "actos", indiscutiblemente que se estaría refiriendo a actos administrativos dictados por los entes estatales agrarios en ejecución directa de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Por otra parte, al referirse a "hechos", pudiéramos sostener que se trata de vías de hecho de la administración agraria.

También, y en un sentido *lato*, pudiéramos señalar que la norma está dirigida a hacer cesar aquellos actos y hechos cuando éstos estén dirigidos a perjudicar el interés social y colectivo.

Diferenciados ambos supuestos, pasemos ahora a referirnos al trámite a seguir para el dictado de medidas cautelares que pudiera acordar el juez para cada caso en específico, en especial en el marco del procedimiento contencioso administrativo agrario de anulación, que en todo caso es el tema a tratar, por cuanto también resultarían aplicables en aquellas causas entre particulares suscitadas con ocasión de la actividad agrícola.

Ahora bien, para la cesación de actos administrativos dictados por los entes estatales agrarios que pudieran perjudicar el interés social y colectivo, corresponderá al juez agrario en caso de que la medida hubiese sido solicitada a instancia de parte interesada, seguir el procedimiento previsto en el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario correspondiente a la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido.

En el supuesto de vías de hecho de la administración –en cuyo caso no existiría en principio acto administrativo que suspender, pero sí situaciones jurídicas infringidas que restituir– la norma le impone al juez agrario el deber de ordenar a los entes estatales agrarios y sus representantes y

demás funcionarios, la cesación de aquellos hechos que puedan perjudicar el interés social y colectivo.

Indistintamente, pueden los entes estatales agrarios –bien en el marco del proceso contencioso administrativo de nulidad agrario aunque en su carácter de demandados– solicitar ante el juez agrario el cese de aquellos hechos provenientes de particulares que igualmente puedan perjudicar el interés social y colectivo, medida ésta a la cual no están obligados a caucionar.

Por otra parte, somos de la opinión que las medidas contenidas en los numerales 6 y 7 del artículo 163 de la ley pueden resultar complementarias de los demás numerales previstos en esta norma. Y es que si por ejemplo existiera riesgo manifiesto de desmejoramiento, ruina y destrucción de la producción agroalimentaria, de la continuidad en el entorno agrario de los servicios públicos, de la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el mantenimiento de la biodiversidad, indiscutiblemente que estaría en riesgo directamente el interés social y colectivo, de acuerdo con la situación fáctica concreta sometida al conocimiento del juez.

Es así que cada vez que el supuesto de hecho de la norma que le sirva de fundamento a las medidas acordadas, correspondientes a los numerales 1 al 5 del aludido artículo 163, podrá el juez subsidiariamente hacerlas acompañar con los numerales 6 y 7 de la misma norma, ambos inclusive.

2.2.4.7 *El establecimiento de condiciones favorables al entorno social e interés colectivo*

Como hemos visto a lo largo del análisis del presente artículo, el juez agrario está llamado a cumplir un importante rol dentro de nuestra compleja sociedad rural que en muchos casos lo lleva más allá de la simple administración de justicia, forzándolo a tutelar el establecimiento de condiciones favorables al entorno social e interés colectivo, que en principio correspondería a otros entes u órganos del Estado, nacionales y sectoriales.

De allí que la gama de medidas cautelares que pudiera dictar sobre la base de este numeral en favor de velar por el establecimiento de dichas condiciones, estará siempre orientada a mejorar la calidad de vida de nuestros productores del campo y sus familias, salvaguardando el dis-

frute de una vida plena y digna, en igualdad de condiciones y en convivencia armónica con el entorno cultural y natural.

Asimismo y como sostuvimos en el análisis del numeral 7, el presente numeral resultaría complementario a los demás numerales contenidos en la norma bajo estudio, en especial los numerales 1 al 5, por cuanto las medidas adoptadas con ocasión a los mismos, indefectiblemente contribuyen con el establecimiento de condiciones favorables al entorno social e interés colectivo.

Examinados como han sido los numerales del artículo 163 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a manera de conclusión podemos indicar, que para el estudio de la factibilidad de la procedencia de cada una de las medidas antes citadas, es menester, además, verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia explicados. Deberá el juez agrario, en caso de que así lo creyere conveniente, apoyarse en expertos en cada una de las áreas que involucran el ámbito agrario y ambiental.

2.3 *DE LA AUDIENCIA CONCILIATORIA*

Artículo 164.- *El juez agrario competente, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar en cualquier estado y grado del proceso, la realización de una audiencia conciliatoria como mecanismo de solución alternativa del conflicto, quedando a salvo el cumplimiento previo de las formalidades y requisitos que la legislación exige para la homologación de acuerdos sobre los intereses públicos.*

El *in fine* del artículo 258 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que la ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otro medio alternativo para la solución de conflictos.

Así, y por primera vez, le fue conferido rango constitucional a los medios alternos para la resolución de conflictos, medios ampliamente desarrollados por distintas legislaciones[34], fundamentalmente las que atañen al denominado fuero social, como el agrario y laboral.

---

[34] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Artículo 19 párrafo 15, que señala: Las partes podrán emplear medios alternos de resolución de conflictos, en cualquier grado y estado del proceso, salvo que se trate de materias de orden público o aquéllas no susceptibles de transigir o convenir, de conformidad con la ley.

Como una clara manifestación de los principios de inmediación, celeridad y economía procesal vemos que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario le confirió al Juez Agrario la potestad para aproximar a las partes en conflictos a la posibilidad de resolver sus divergencias mediante el alcance de un acuerdo o transacción, sin entrar a debatir el fondo de la causa sometida a su conocimiento.

El objeto de estas audiencias, cuyo requisito fundamental es la previa citación de ambas partes para que comparezcan ante el juez y lógicamente su disponibilidad de llegar a una solución, radica en restablecer el equilibrio jurídico que pudo verse alterado entre las mismas, satisfaciendo en caso de ser procedente tanto la petición del recurrente como del ente agrario recurrido (recíprocas concesiones), sin que dicho acuerdo prive sobre el interés social y colectivo, que en todo caso sí pudiese privar sobre los intereses particulares en contención.

En el caso de la nulidad de actos administrativos, una vez remitidos los antecedentes administrativos por el ente estatal agrario, el juez deberá determinar la presencia de aquellos terceros que hayan participado o notificado en sede administrativa, correspondiéndole en este caso notificarlos de la celebración de la audiencia conciliatoria, con la finalidad de que tengan a bien concurrir a la misma a la fecha y hora indicadas por el tribunal, para exponer lo que crean pertinente en defensa de sus derechos e intereses, y en caso de no contar con abogado, el juez podrá designarle un Defensor Especial Agrario. La no comparecencia de los terceros no resultará impedimento para que se verifique la audiencia conciliatoria ni para que se plasmen los acuerdos a que haya lugar.

En la audiencia conciliatoria y previa autorización del juez, las partes de común acuerdo pueden apoyarse en expertos u otros profesionales en determinadas áreas para un mejor entendimiento de la situación planteada. Sus informes en caso de ser requeridos, carecerían de efectos vinculantes tanto para las partes como para el juez, salvo convención en contrario.

Si bien la norma bajo estudio dispone la celebración de una única audiencia conciliatoria, el juez agrario podrá diferir su continuación cuantas veces lo crea necesario, en aras de que las partes en conflicto se acerquen favorablemente a una transacción.

De igual manera es importante advertir que el rol del juez agrario debe circunscribirse a simplemente facilitar la celebración de la audiencia y

mediar el avenimiento de las partes, como una gestión imparcial y de buena fe. Por ello le está vedado emitir opinión sobre aquellos aspectos que constituyan el fondo de la controversia, ya que inadvertidamente pudiera adelantar opinión sobre el mérito de la causa e incurrir consecuencialmente en alguna causal de recusación.

Asimismo, de la norma bajo análisis claramente se desprende que es potestativo del juez agrario acordar su celebración en cualquier estado y grado del procedimiento. Como consecuencia de lo anterior, la audiencia puede ser convocada en cualquier momento antes del fallo definitivo.

Es importante sugerir que lo más saludable para las partes sería acordar de común acuerdo y previa a la celebración de la audiencia conciliatoria, la suspensión de la causa por un lapso determinado, de manera de abrir un espacio en el marco del *iter* procesal que impida la colisión con los lapsos y actos procesales que se hallaren en curso.

De llegar las partes a un acuerdo que satisfaga sus demandas, el juez agrario a solicitud de cualquiera de ellas procederá a reducirlo por escrito y homologarlo, otorgándole desde ese momento efectos *erga omnes* y haciéndose exigible inmediatamente el cumplimiento de las obligaciones recíprocas convenidas. En caso de no llegar a un acuerdo inmediatamente, continuará la causa.

Asimismo, es importante indicar que el juez agrario deberá revisar la suficiencia del poder otorgado especialmente por los entes agrarios a sus representantes legales o apoderados judiciales en cuanto a las facultades expresas para transigir, materia ésta que en la mayoría de los casos se encuentra restringida a la previa autorización por parte del Directorio de los mismos. Sin embargo, esta situación no resulta óbice para que éstos, es decir, los representantes o apoderados, participen en la audiencia conciliatoria y puedan elevar propuestas de solución al juez agrario.

El acuerdo alcanzado mediante la celebración de una audiencia conciliatoria debe ser el producto de la intención consciente y espontánea, expresada por las partes libres de coacción o apremio. El alcance e inteligencia del convenio alcanzado no debe ser contrario a Derecho, más bien debe tender a garantizar una armónica resolución de la disputa planteada.

Finalmente, la norma nos señala que quedarán a salvo el cumplimiento previo de las formalidades y los requisitos que la legislación exige para la homologación de acuerdos sobre intereses públicos.

Esta parte está referida concretamente a aquellas posibles transacciones donde pudieran estar en juego algún interés o algunos derechos tutelados por el Estado. En ese sentido, se le impone al juez el deber de cumplir con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República antes de proceder a homologar cualquier acuerdo que verse o recaiga sobre los mismos. Lo contrario implicaría una violación a normas de estricto orden público de imposible relajación por las partes o el juez, haciendo absolutamente nulo cualquier acuerdo que prescinda de esta formalidad esencial para su validez.

A continuación, y como corolario al análisis realizado, presentaremos algunos de los principios que rigen el procedimiento agrario y que a su vez matizan al acto procesal de la audiencia conciliatoria. Veamos a continuación tales principios:

a) **Inmediación**

Como lo señalamos *supra,* la audiencia conciliatoria resulta una patente manifestación del principio de inmediación que implica un contacto directo entre el juez agrario y las partes en conflicto en todas las fases del juicio. Ello, más allá de un aspecto formal de ley, tiene como principal connotación el establecimiento de objetivos precisos, tendientes a lograr la finalización del conflicto, o por lo menos, conseguir su acortamiento sustancial. De allí que el juez agrario como director de la audiencia, sea el llamado a homologar los acuerdos alcanzados.

b) **Economía Procesal**

Con la celebración de la audiencia conciliatoria indudablemente lo que se procura no es otra cosa que la abreviación y simplificación del proceso, evitándose en caso de alcanzarse un acuerdo o transacción la prolongación inoficiosa del mismo, lo que atentaría contra la tutela efectiva a una justicia oportuna a favor de las partes en conflicto.

c) **Celeridad**

Al igual como sucede con el principio de economía procesal, nos encontramos con que al promoverse una audiencia conciliatoria, como solución alterna al conflicto sometido a conocimiento del órgano jurisdiccional, se promueve igualmente el

denominado principio de celeridad, el cual busca impedir la prolongación de los plazos y a eliminar otros trámites del proceso. Ello se obtendría en caso de alcanzarse una transacción que satisfaga los derechos e intereses de las partes y se ponga fin al juicio. Recordemos al respecto un viejo axioma del Derecho que nos dice que la justicia lenta o tardía no es justicia.

2.4 *LA REPOSICIÓN INÚTIL O INNECESARIA*

Artículo 165.- *El procedimiento agrario constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. La omisión de formalidades no esenciales no dará lugar a la reposición de la causa.*

A lo largo de esta obra, hemos pretendido destacar la importancia de los principios rectores del procedimiento contencioso agrario, como fórmula legal para la realización de una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles, que proteja tanto el interés social como el colectivo, como derecho de todos los ciudadanos a obtener la resolución oportuna de su pretensión a través de los órganos jurisdiccionales, sobre las controversias surgidas entre ellos y de éstos con algún ente estatal agrario.

En ese sentido, la *ratio* de la norma bajo estudio, que tiene su justificación en los artículos 2, 26 y concretamente el 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, vino a conceptualizar el proceso como un instrumento fundamental para la realización de la justicia, sobre la base fundamental de su no sacrificio por la omisión de formalidades no esenciales.

En este contexto, se le impone al juez agrario el deber de orientar toda reposición de causa hacia un fin útil dentro del proceso. De lo contrario, una reposición mal decretada podría significar una dilación indebida del mismo, vulnerando así los principios de economía procesal y brevedad, y pudiendo acarrear la responsabilidad del juez en cualquiera de los casos.

Ahora bien, a modo de repaso se señalan algunos contextos procesales que pudieran suscitarse en el marco de los procedimientos contenciosos agrarios y demás acciones y recursos intentados contra los entes estatales agrarios, que forzosamente acarrearían la reposición de la causa,

por haberse relajado o inadvertido el cumplimiento de normas de orden público, así:

> a) La falta de notificación o la notificación defectuosa de la Procuradora o Procurador General de la República (arts. 94 y 97 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República) cuya inobservancia pudiera causar daños a los intereses de la República.
>
> b) La falta de notificación o la notificación defectuosa del ente estatal agrario.
>
> c) La falta de notificación o la notificación defectuosa de los terceros que participaron o fueron notificados en vía administrativa, con lo cual se les pudiera estar vulnerando garantías fundamentales que atañen directamente al debido proceso y derecho a la defensa.
>
> d) El no conceder el término de la distancia para cualquier acto procesal si así lo concediera la ley, o la incorrecta aplicación del mismo, y,
>
> e) Cualquier otra que a juicio del juez agrario resulte esencial para la validez de los sucesivos actos del proceso y que no se verificaron de acuerdo con las previsiones de ley.

A modo de conclusión, podemos señalar que en el marco de los procesos agrarios y sobre la base de las garantías fundamentales del debido proceso y derecho a la defensa, el juez deberá decretar la reposición de la causa al estado de verificarse la actuación, o bien corregir las ya realizadas, subsanando únicamente vicios procesales una vez que haya verificado la existencia de los requisitos concurrentes que la jurisprudencia[35] ha señalado, a los fines de que proceda la nulidad de las actas procesales, de la siguiente manera:

> a) Que se haya quebrantado u omitido alguna formalidad esencial para la validez del acto;
>
> b) Que el acto no haya alcanzado el fin para el cual estaba destinado;

[35] Ver Capítulo III, Nº 5.

c) Que la parte contra quien obre la falta no haya dado causa a ella;

d) Que la parte afectada no haya consentido expresa o tácitamente la falta; y

e) Que se le haya causado indefensión a la parte contra quien obre el acto.

En este sentido, la existencia de un error material subsanable o la inobservancia de formalidades no esenciales a los actos subsiguientes no deben dar origen a la reposición de causas, por cuanto nada aportaría al proceso en curso, no subvertiría el orden público, ni lesionaría algún interés legítimo de las partes en conflicto.

Para finalizar, es menester señalar que la reposición de la causa tiene su origen directo en la actividad u omisión del tribunal de la causa, mas no de las partes en conflicto. De allí que su objeto no puede estar dirigido a subsanar desaciertos de las mismas. Por ello en materia de reposición de la causa siempre estará en juego la responsabilidad directa del juez como director del proceso.

2.5 *PRINCIPIOS RECTORES DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS*

Artículo 166.- *Los procedimientos previstos en el presente Título se regirán por los principios de inmediación, concentración, brevedad, oralidad, publicidad y carácter social del proceso agrario.*

Los principios rectores examinados a continuación no son más que el desarrollo de los valores supremos contenidos en el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ajustados claro está, a los requerimientos de los procesos judiciales agrarios. Patentizan a su vez, el ejemplo más palpable de la existencia de normas especializadas y propias del derecho agrario moderno, que orientan las actuaciones del juez y de las partes intervinientes durante el devenir del *iter* procesal hacia la búsqueda de la verdad.

Todos estos principios se complementan entre sí, siendo deber de los jueces adecuar el procedimiento a los mismos, como fórmula jurídica válida para la obtención de una tutela judicial efectiva. Sin embargo, sin estos principios o una inadecuada aplicación de los mismos, arrojaría como resultado sentencias carentes de ánima o inmersas en un marca-

do positivismo jurídico, cuyos resultados distarían de la verdad, y más allá de llevar seguridad jurídica a nuestro medio rural subvertían el genuino sentido que el legislador le acreditó en la ley. Veamos a continuación, uno a uno, estos principios.

2.5.1 *Principio de la inmediación*

Este principio se encuentra vinculado al rector del proceso que no es otro que el juez agrario. Dicho principio implica un contacto estrecho entre el mismo y las partes en conflicto, en la mayoría de las fases del proceso.

Así tenemos que en claro desarrollo de este principio, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario le acreditó al juez agrario una serie de potestades que van desde dirigir los actos procesales (salvo la promoción y oposición a las pruebas), exhortar a las partes a la conciliación, e inclusive el pronunciamiento de la sentencia de mérito.

En el caso del procedimiento contencioso agrario y en aplicación de este principio, le corresponde al juez agrario las siguientes potestades que son un manifiesto reflejo de la inmediación, y que a Título de ejemplo señalamos así:

> 1. **Artículo 168.-** El juez agrario competente, de oficio o a instancia de parte, **podrá acordar en cualquier estado y grado del proceso, la realización de una audiencia conciliatoria como mecanismo de solución alternativa del conflicto**, quedando a salvo el cumplimiento previo de las formalidades y requisitos que la legislación exige para la homologación de acuerdos sobre los intereses públicos. (Negritas y subrayado nuestro).
>
> 2. **Artículo 183.-** Sin perjuicio de los poderes de oficio del Juez a que se refiere el artículo 167 del presente Título, cuando alguna parte solicite cualquier medida cautelar, el Juez ordenará la realización de una **única audiencia oral, a los fines de conocer la posición de las partes en conflicto.** (Negritas y subrayado nuestro).

Otra manifestación de este importante principio, es sin duda alguna el referido a que el juez agrario que dirigió la mayoría de las fases del proceso y que estuvo presente en todas las audiencias y demás actos indicados en ley, es la persona indicada para tomar una decisión y dictar

el dispositivo del fallo, como máxima expresión de la inmediación. En caso contrario, se estaría quebrantando este principio poniendo en tela de juicio aquellas decisiones adoptadas por un juez distinto a aquel que le tocó dirigir todas las fases del proceso.

2.5.2 *Principio de concentración*

Como lo define el maestro Couture (1981) "el propósito del principio de concentración es aproximar los actos procesales unos a otros, reuniendo o concentrando en breve espacio de tiempo la realización de éstos"[36].

Sobre la base de este razonamiento, vemos cómo la Exposición de Motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario –en cuanto al procedimiento contencioso administrativo agrario se refiere– procura establecer un procedimiento más sencillo y rápido que el regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia hasta que se dicte la ley que norme la jurisdicción contencioso administrativa.

Atendiendo al señalamiento expuesto, resulta incuestionable que este principio fue incorporado en la ley con el objeto de reunir toda la actividad procesal en la menor cantidad de actos posibles, de manera de hacer más expeditos los procesos.

Claros ejemplos de este principio los encontramos en el procedimiento ordinario agrario, que a diferencia del contencioso administrativo, presenta mayores expresiones de concentración.

Así, los artículos 199 y 209 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario buscan concentrar la actividad probatoria en la menor cantidad de actos posibles. Veamos:

> **1**. **Artículo 199**.- La causa se sustanciará oralmente en audiencia o debate.
>
> Las pruebas se evacuarán por los interesados en el debate oral, salvo que por su naturaleza deban practicarse fuera de la audiencia. **En este caso, la parte promovente de la prueba tratará oralmente de ella en la audiencia y la parte**

[36] Couture. Eduardo J. (1981) *Fundamentos de Derecho Procesal Civil.* Buenos Aires: Ediciones De Palma.

> **contraria podrá hacer al tribunal todas las observaciones que considere pertinentes sobre el mérito de la misma.** (Negritas y subrayado nuestro).
>
> **2**. **Artículo 209**.- El procedimiento oral agrario comenzará por demanda oral, sin perjuicio que pueda ser interpuesta en forma escrita... (*omissis*) El actor deberá acompañar con el libelo toda la prueba documental de que disponga, que sirva como instrumento fundamental de su pretensión. **En caso de promover testigos, deberá mencionar su nombre, apellido y domicilio, los cuales deberán deponer su testimonio en la audiencia oral o probatoria. Igualmente, podrá promover posiciones juradas. Ninguna de estas pruebas será admitida con posterioridad a este acto, a menos que se trate de documentos públicos y se indiquen en el libelo los datos de la oficina o lugar donde se encuentren.** (Negritas y subrayado añadidos).

Ahora bien, en el caso del contencioso administrativo agrario, y siguiendo lo indicado en la Exposición de Motivos de la ley, también encontramos claras expresiones del principio de concentración, así:

> **3**. **Artículo 183**.- No habrá lugar a la apertura del lapso probatorio cuando la controversia fuere de mero derecho, o bien cuando el demandante o recurrente y el representante de los entes estatales agrarios, así expresamente lo convengan.

De lo antes expuesto podemos colegir que la supresión del lapso probatorio, como sostuvo Couture, constituye una concentración en breve tiempo entre los actos, como serían la contestación u oposición al recurso y la sentencia.

2.5.3 *Principio de la brevedad*

Este principio es de rango constitucional[37] y se encuentra dirigido a promover la celeridad de los actos procesales, a los fines de evitar dilaciones y reposiciones sin un sentido útil dentro de los procesos agrarios.

---

[37] Contenido en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece: *Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.*
El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Del mismo modo, se encuentra unido indisolublemente a la garantía de acceso a una tutela judicial efectiva y a obtener decisiones oportunas.

Un claro ejemplo de este principio lo encontramos en el artículo 184 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que dispone:

> **Artículo 184**.- Vencido el lapso probatorio se fijará uno de los tres (3) días de despacho siguientes para el acto de informes, el cual se llevará a cabo en audiencia oral. Verificada o vencida la oportunidad fijada para informes, la causa entrará en estado de sentencia, la cual deberá ser dictada por el Tribunal dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos.

El principio de brevedad es sin lugar a dudas uno de los principios fundamentales de los procesos agrarios; ello en atención a su amplio contenido social que demanda la existencia de procedimientos breves y sentencias oportunas.

2.5.4 *Principio de la oralidad*

El artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispuso que las leyes procesales establecieran la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites, adoptando para ello procedimientos breves, orales y públicos.

Así le fue acreditado el rango constitucional al principio de la oralidad, el cual a su vez constituye uno de los principios fundamentales del Derecho moderno, que orienta los actos procesales de la mayoría de las ramas de Derecho a su implementación a los fines de eliminar los trámites escritos y las dilaciones provenientes de la revisión de expedientes que atentan contra el principio de brevedad antes señalado.

Es así como la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, específicamente en su parte adjetiva, lo señala como uno de los elementos preponderantes del nuevo procedimiento agrario venezolano, como fórmula para la búsqueda de la verdad dentro del proceso.

Sin embargo, el procedimiento contencioso administrativo agrario, a pesar de contar con el principio de oralidad y otros principios que lo rigen, se mantiene como un proceso mixto, es decir, parte oral y parte escrito.

Así lo indica Enrique Véscovi (1984), quien señaló “que no existe un régimen puro y que todos los procesos son “mixtos con diferente combinación de elementos escritos y orales”[38].

Mediante el principio de oralidad, las partes tienen mayor posibilidad de plantear más objetivamente sus pretensiones ante el juez de mérito. También, este último puede obtener una impresión más viva del conflicto sometido a su conocimiento, sortear obstáculos con mayor facilidad y percibir con rapidez las falsedades y verdades que pudieran surgir en el devenir del juicio.

Veamos de seguidas, tres (3) ejemplos del principio de oralidad contenidos en el marco del procedimiento contencioso administrativo agrario, previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y que se explican por sí solos:

> **1**. **Artículo 179**.- Sin perjuicio de los poderes de oficio del Juez a que se refiere el artículo 167 del presente Título, cuando alguna parte solicite cualquier medida cautelar, el Juez ordenará la realización de una **única audiencia oral, a los fines de conocer la posición de las partes en conflicto.** (Negritas añadidas).
>
> **2**. **Artículo 184**.- Vencido el lapso probatorio se fijará uno de los tres (3) días de despacho siguientes para el acto de informes, **el cual se llevará a cabo en audiencia oral.** (Negritas añadidas).
>
> **3**. **Artículo 188**.- Vencido el último de los términos señalados en el artículo anterior, empezará a computarse un lapso de diez (10) días hábiles para que tenga lugar la **audiencia oral para los informes.** (Negritas y subrayado añadidas).

2.5.5 *Principio de la publicidad*

El proceso agrario es esencialmente público. Así son todos los actos del proceso y el expediente. Los procedimientos agrarios no tienen fases sumarias o secretas, como sí sucede excepcionalmente el proceso penal ordinario y de responsabilidad del adolescente.

[38] Véscovi, Enrique. (1984). *Teoría General del Proceso.* Bogotá. Editorial Temis.

La publicidad de las actuaciones se traduce en la transparencia de los fallos interlocutorios, así como en las sentencias de mérito. Además permite a las partes y a cualquier interesado ejercer un control oportuno de los distintos actos del proceso.

Este principio de publicidad lo encontramos reflejado en las siguientes actos públicos celebrados durante y después del *iter* procesal, tales como: 1) El cartel de notificación para los terceros interesados en el recurso contencioso administrativo de nulidad; 2) La audiencia correspondiente a las medidas cautelares peticionadas; 3) La audiencia conciliatoria; 4) El acto de informes a cargo de las partes y; 5) La lectura y posterior publicación del fallo por parte del juez, entre otros. Vale decir, que la publicidad radica en que los mismos son a puertas abiertas, y que pueden ser presenciados no sólo por las partes en conflicto y los terceros interesados, sino también por cualquier ciudadano que muestre un simple interés.

2.5.6 *Principio del carácter social del proceso agrario*

Es quizás el principio que marca una notable diferencia con aquellos principios que rigen otras ramas del Derecho, salvo la materia laboral y de protección que también conforman el denominado fuero social. Y es que todo procedimiento agrario debe tomar en consideración los principios que rigen la materia, como normativa de estricto orden público, dictado en ejecución directa de los artículos 305 al 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo, este principio impone al juez agrario el deber de estudiar a profundidad el impacto de sus decisiones interlocutorias y definitivas, sobre el interés social y colectivo mediante la ponderación de intereses en juego; bien en el caso de medidas a ser dictadas de oficio o bien a instancia de parte interesada. Además, este principio debe ser estudiado desde el ángulo de la situación de los sujetos intervinientes en el proceso, ya que al ser el epicentro de los conflictos agrarios el medio rural, en la mayoría de los casos resultan ser sujetos de escasos recursos económicos que ameritan un trato especial.

2.6 *DE LA COMPETENCIA*

Artículo 167.- *Son competentes para conocer de los recursos que se intenten por razones de ilegalidad contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:*

1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.

2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia.

Debemos comenzar por señalar, que la competencia se determina conforme a la situación de hecho existente para el momento de la presentación de la demanda.

En el caso del procedimiento contencioso administrativo de nulidad agrario, delimitamos la competencia sobre la base de dos (2) supuestos:

2.6.1 *Por la materia:* Se circunscribe a que los actos administrativos recurridos o las conductas omisivas de la administración deben provenir de algún ente estatal agrario, determinándose así la competencia agraria de la materia.

2.6.2 *Por el territorio:* Que se corresponde con la ubicación político-territorial del inmueble.

Los anteriores supuestos nos permiten deslindar la competencia agraria de las demás ramas del Derecho, así como proyectar la estructura funcional de la jurisdicción agraria venezolana y la materialización del principio de la doble instancia.

En ese sentido, partiendo desde la base de la jurisdicción agraria hacia la cúspide, tenemos que los tribunales superiores agrarios resultan competentes por el territorio de acuerdo con la ubicación del inmueble, correspondiéndole consecuencialmente el conocimiento de los procedimientos contenciosos administrativos agrarios como tribunales de primera instancia, y a la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria, el conocimiento como tribunal de segunda instancia o alzada para resolver las apelaciones que se formulen contra las decisiones interlocutorias y definitivas dictadas por el juzgado *a quo*.

Es de hacer notar que en los casos de inmuebles, cuyos límites territoriales se encuentren fijados entre dos o más jurisdicciones, se podrá interponer el recurso en cualquiera de ellas, a tenor de lo previsto en el *in fine* del artículo 42 del Código de Procedimiento Civil.

2.7 *DE LA COMPETENCIA PARA EL CONOCIMIENTO DE OTRAS ACCIONES, RECURSOS Y DEMANDAS*

Artículo 168.- *Las competencias atribuidas de conformidad con el artículo anterior comprenden el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al Derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios.*

De acuerdo con el contenido de la norma indicada *supra*, debemos señalar que resulta extenso el abanico de competencias que corresponde conocer a la jurisdicción contenciosa administrativa agraria[39].

Estas competencias van desde conocer causas relacionadas con la interpretación de la normativa prevista en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, cuya única instancia es la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria. Asimismo, le es atribuida a la jurisdicción contenciosa agraria por ley y ratificada por la jurisprudencia, la interposición del recurso contencioso administrativo de nulidad[40], todo lo referente al cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de contratos agrarios; el régimen de las expropiaciones, y las demandas patrimoniales interpuestas contra los entes estatales agrarios, y finalmente el recurso por abstención o carencia de la administración, en el entendido que para las antes referidas, aplican las reglas de la competencia por el territorio explicadas en el artículo 167 de la ley. Incluso cuando se esté en presencia de una acción de amparo constitucional que se ejerza con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos agrarios, por la materia y por el territorio[41].

Es de importancia destacar que la jurisprudencia[42] de alguna manera ha allanado el camino de la competencia en materia agraria frente a la ambigüedad de la norma en comentario. Abre así la compuerta al conocimiento por parte de la jurisdicción contenciosa agraria, de pretensiones que si

---

[39] Ver Capítulo III N$^{ros.}$ 6 y 7.
[40] Ver Capítulo III Nº 10.
[41] Ver Capítulo III Números 8 y 9.
[42] Ver Capítulo III Nº 11.

bien no se corresponden directamente con la materia agraria, están relacionadas con la materia regulada por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, con fundamento en el numeral 3 del artículo 195 *eiusdem*.

Ahora bien, para un fácil análisis de la *ratio legis* contenida en la norma, pasemos de seguidas a analizar una a una y detalladamente las potenciales acciones, demandas y recursos que corresponden conocer a la jurisdicción contencioso administrativa agraria.

2.7.1 *Todas las acciones que por cualquier causa sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria*

La frase "que por cualquier causa", indudablemente da apertura a una generalidad de acciones y recursos que pueden interponerse en contra de la actividad de los entes estatales agrarios, demandas mero declarativas de certeza de propiedad hasta acciones de amparo constitucional.

Por ello, para delimitar la competencia de la materia agraria, basta que la acción o el recurso haya sido producto de la actividad u omisión de un este estatal agrario para que el Tribunal Superior Agrario resulte competente.

En cuanto a la conducta omisiva de la administración agraria en el cumplimiento de sus potestades específicas, encontramos fundamentalmente que los denominados "recursos contenciosos administrativos por abstención y carencia", deberán proponerse por ante el Juzgado Superior Agrario correspondiente a la ubicación del inmueble sobre el cual versa la solicitud o petición administrativa.

2.7.2 *El régimen de los contratos administrativos*

En principio, los contratos administrativos no son más que aquellos en los cuales una de las partes suscribientes es la administración pública en cualquiera de sus manifestaciones, es decir, centralizada y descentralizada tanto funcional como territorialmente.

Siendo ello así, el régimen de los contratos administrativos estará regido preponderantemente por normas del derecho público. Ejemplos de los mismos resultan los contratos de crédito, de concesión de servicios públicos y concesión de obras públicas, de obras públicas y suministros, entre otros.

Para que resulte competente el tribunal superior agrario, es necesario que el contrato objeto de nulidad o interpretación del contenido y alcance de sus cláusulas haya sido celebrado por la administración agraria de acuerdo con las formalidades legales correspondientes, y a su vez, debe tener por objeto la organización o funcionamiento de un servicio público o de alguna actividad de interés general, proveniente directamente del objeto de la ley de creación del ente estatal agrario suscribiente del mismo.

Por otra parte, vemos cómo en la actualidad se han producido algunas manifestaciones de contratos administrativos agrarios que en principio no fueron suscritos por ente estadal agrario alguno. Y es que si la naturaleza del contrato es agraria y una de las partes suscribientes resulta una persona jurídica de derecho público como gobernaciones, alcaldías, fundaciones o corporaciones del Estado, la competencia resultará agraria.

Al respecto el Doctor Román Duque Corredor (citado por el Juzgado Superior Quinto Agrario y Civil Bienes de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Región Suroriental)[43] al referirse a los actos bilaterales y contratos de la Administración Pública en materia agraria, señala que "también este criterio doctrinario incluye dentro de los organismos administrativos agrarios los de la Administración Pública Estadal y Municipal cuando dicten actos en aplicación de leyes estadales o de ordenanzas municipales que regulen aspectos agrarios, referidos al aprovechamiento de sus tierras rurales".

Es por ello, que la calificación como contrato administrativo agrario delimita la competencia agraria por la materia. Asimismo, el domicilio dispuesto de común acuerdo por las partes en el contrato, determinará la competencia por el territorio y, en caso de silencio del domicilio especial para dirimir cualquier conflicto suscitado en razón del cumplimiento o ejecución del contrato, se podrá interponer la acción en el lugar donde deba verificarse el cumplimiento de la obligación contractual.

Para finalizar, es importante resaltar que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario indica expresamente los domicilios de los entes agrarios crea-

[43] Juzgado Superior Quinto Agrario y Civil Bienes de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Región Sur Oriental. Sentencia del 15 de junio 2006 *(caso Manuel Martínez).*

dos por ella[44], los cuales a su vez pudieran determinar la competencia por el territorio en el caso de configurarse el supuesto indicado en el párrafo anterior.

2.7.3 *El régimen de las expropiaciones*

Iniciemos el análisis de este numeral trayendo a colación la definición de expropiación expresada por Magdalena Salomón de Padrón (2006), donde se resalta claramente el concepto de propiedad y expropiación, así como sus efectos jurídicos. Afirma la señalada jurista:

> ...expropiación es una institución más de las previstas por el ordenamiento jurídico, tanto constitucional como legalmente, que produce la transferencia de la propiedad particular al Estado y desapropia a aquél de su derecho. Su característica más resaltante es que no hay en ella acuerdo de voluntades, sino que su mismo fundamento jurídico –la potestad expropiatoria– le otorga la suficiente eficacia jurídica para que, cumplido el procedimiento legalmente previsto y el pago de una justa indemnización, produzca el procedimiento ablatorio en el patrimonio de los particulares[45].

Visto lo anterior, se concluye que uno de los pocos entes estatales agrarios que de acuerdo con su ley de creación tiene la potestad para iniciar procedimientos administrativos expropiatorios es el Instituto Nacional de Tierras, en virtud del mecanismo legal para adquisición forzosa de tierras con vocación y uso agrario, destinados a los fines de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Así, el artículo 76 de la referida ley especial dispone que en caso de no lograrse una negociación favorable durante la fase amistosa del procedimiento expropiatorio o cuando compareciere ningún ciudadano o ciuda-

---

[44] **Artículo 118.** El Instituto Nacional de Tierras tendrá su sede en la ciudad de Caracas y podrá crear Oficinas Regionales de Tierras en aquellos lugares del interior del país donde sea necesario.
Artículo 134. El Instituto de Desarrollo Rural tendrá su sede en la ciudad de Guanare, Estado Portuguesa, y podrá establecer en el interior del país las oficinas regionales o estadales que fueren necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Artículo 149. La Corporación Venezolana Agraria tendrá su sede en la ciudad de Barquisimeto, Estado Lara.

[45] Magdalena Salomón de Padrón (2005) *Consideraciones Generales sobre la expropiación por causa de utilidad pública o social.* El derecho administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI. Libro homenaje al manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez. Editorial Jurídica Venezolana: Universidad Monteávila.

dana a la referida negociación, alegando tener derechos sobre el inmueble, el Instituto Nacional de Tierras iniciará el procedimiento de expropiación forzosa.

El artículo 77 *eiusdem* dispone que "a los efectos de expropiar forzosamente el inmueble, el Instituto Nacional de Tierras hará la correspondiente solicitud de expropiación por ante el Tribunal Superior Regional Agrario que resulte competente por la ubicación del inmueble, remitiéndole el expediente respectivo". Conforme a lo anterior, la competencia por el territorio del tribunal superior agrario la determina la ubicación del inmueble objeto de la expropiación.

Determinado lo concerniente a la competencia por el territorio correspondiente al régimen de expropiaciones agrarias, vemos cómo para dirimir las expropiaciones forzosas o judiciales iniciadas por el Instituto Nacional de Tierras, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario prevé en sus artículos 78, 79 y 80, un procedimiento especial a tales fines, el cual transcribimos a continuación:

> **Artículo 78.-** Formulada la solicitud de expropiación, el Tribunal ordenará notificar mediante edicto a todos los ciudadanos y ciudadanas que pretendan derecho sobre el inmueble, para que comparezcan a dar contestación a la solicitud de expropiación, en un término de quince (15) días hábiles luego de la publicación del último edicto, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 del presente Decreto Ley.
>
> **Artículo 79**.- Si durante el lapso de la contestación a la solicitud de expropiación se formula oposición a la misma, vencido el lapso de comparecencia, se abrirá un lapso de cinco (5) días hábiles para promover pruebas y quince (15) días hábiles para evacuarlas. Finalizado este último, las partes podrán consignar informes dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.
>
> **Artículo 80.-** El Tribunal deberá pronunciarse sobre la solicitud dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al vencimiento de la oportunidad de informes. Igualmente, la causa entrará en estado de sentencia cuando vencido el lapso para el emplazamiento, el interesado no hubiese comparecido a dar contestación.

Como observamos, el trámite procesal a seguir no se corresponde con el de la nulidad de actos administrativos particulares previsto en el Títu-

lo bajo estudio. Por el contrario, es un procedimiento expedito y especial que paradójicamente se ubica en la parte sustantiva de la Ley.

2.7.4 *Las demandas patrimoniales*

Las demandas patrimoniales o de contenido patrimonial no son más que acciones dirigidas a obtener la condena judicial del Estado.

En el caso que las mismas sean interpuestas contra algún ente agrario, resultarían por ejemplo las demandas por daños y perjuicios o acciones reivindicatorias; lo que se busca es que la condena recaiga sobre el patrimonio del referido ente, el cual y de acuerdo con las previsiones de su ley de creación, resulta distinto e independiente al de la República.

En consecuencia, basta que la demanda de contenido patrimonial sea interpuesta contra un ente estatal agrario para que la competencia por la materia recaiga sobre los tribunales superiores agrarios[46], y se ventile de acuerdo con las previsiones contenidas en el Título bajo análisis, agotado como fuere el antejuicio administrativo de acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 50 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

2.7.5 *Las demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualquiera de los órganos o los entes agrarios*

Sin perjuicio de las acciones, demandas y recursos indicadas en los numerales precedentemente expuestos, es decir, los recursos de nulidad, por abstención y carencia, los referidos al régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, y finalmente las demandas patrimoniales, la previsión contenida en este numeral pone a disposición de los administrados la posibilidad de instaurar cualquier clase de acción prevista en nuestro marco legal vigente dirigida a obtener una respuesta oportuna a sus pretensiones mediante un pronunciamiento del órgano jurisdiccional y en defensa de su esfera jurídica de intereses, cuando ésta se viere afectada por la actividad generada por cualquiera de los órganos o los entes agrarios, siempre y cuando no exista disposición en contrario, no afecte la moral y las buenas costumbres, ni muchos menos vaya en detrimento del orden público.

---

[46] Ver Capítulo III Nº 6.

2.8 *DE LA COMPETENCIA PARA EL RECURSO DE INTERPRETACIÓN AGRARIO*

Artículo 169.- *La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia será competente para conocer de los recursos de interpretación sobre el alcance o inteligencia de cualesquiera de las normas contenidas en el presente Decreto Ley, siempre que el peticionante demuestre interés inmediato y directo sobre el alcance e interpretación de una norma para un caso concreto.*

En caso de que se haya dictado un acto administrativo o verificado una actuación administrativa respecto a la situación concreta del peticionante, para el momento de la interposición del recurso, el mismo será declarado inadmisible.

Antes de entrar a disertar sobre el Recurso de Interpretación Agrario, debemos señalar que más que un recurso la interpretación consiste en una solicitud que persigue despejar las dudas razonables que pudieren haberse suscitado en la aplicación *in abstracto* de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debe ser siempre la guía esencial y vinculante para interpretar cualquier ordenamiento jurídico vigente. Inclusive el agrario como derecho eminentemente de contenido social, que envuelve indefectiblemente a cualquier solicitud de las garantías supremas del debido proceso y el derecho de defensa, las cuales en su conjunto constituyen un instrumento fundamental para la realización de un estado social y de justicia. Por ello es que resulta incuestionable que todo recurso o solicitud de interpretación sobre cualquier cuerpo normativo derivado de ésta, deba inclinarse por hacer prevalecer esos intereses supremos de justicia.

En ese sentido, la interpretación o hermenéutica debe ser el resultado de subsumir la norma o normas legales cuya interpretación se solicita, con los valores y principios propios establecidos en ella, impidiendo así cualquier hermenéutica restrictiva o interpretación literal con apego al significado de las palabras, que pudiera dejar escapar el verdadero espíritu que el legislador les acreditó.

Dicho lo anterior, vemos cómo la ley ratificada por la jurisprudencia[47] ha confirmado que la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia se erige como la máxima intérprete sobre el contenido, alcance e inteligencia de la normativa prevista en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, correspondiéndole por consiguiente examinar cuidadosamente los requisitos de admisibilidad de dicha solicitud.

Así, la jurisprudencia[48] ha indicado en principio tres (3) requisitos concurrentes, si se pretende la admisión de los recursos de interpretación, que son los siguientes:

> 1.- Que la norma cuya interpretación y análisis se solicita sea de rango legal;
>
> 2.- Que la propia Ley haya previsto de manera expresa el ejercicio de tal recurso respecto de las normas en ellas contenidas, sin que sea posible extenderlo a otras leyes, salvo que la propia ley que prevé su interpretación disponga de modo expreso su extensión a otros textos normativos;
>
> 3.- Se debe verificar la conexidad entre el recurso intentado y un determinado caso concreto.

En este orden, debemos señalar que en cuanto al primer requisito, resulta irrefutable el carácter de rango legal que detentan todas las disposiciones contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, incluyendo sus disposiciones transitorias y finales.

En cuanto al segundo requerimiento, se sostiene que el mismo procede cuando exista una norma permisiva en la misma ley que haya previsto de manera expresa el ejercicio de tal recurso respecto de sus normas. En ese sentido, dicha norma permisiva es precisamente el artículo 169 de la ley bajo análisis.

Finalmente, vemos cómo necesariamente debe existir la denominada conexidad o relación directa entre el recurso planteado y un determinado caso concreto que suscite una duda razonable sobre el alcance del articulado de algún texto normativo, lo cual determina la legitima-

---

[47] Ver Capítulo III Nº 12.

[48] Tribunal Supremo de Justicia Sala Constitucional. Sentencia Nº 278 del 19 de febrero de 2002 (caso: Beatriz Contasti Ravelo). En el ámbito agrario, ver Capítulo III Nº 12.

ción activa *(legitimatio ad causam)* de quien pretenda formular esta clase de solicitudes.

Y es que ciertamente no todo ciudadano al que se le presente una duda razonable o ambigüedad u oscuridad sobre el alcance e inteligencia de cualquier artículo de la ley, se encuentra legitimado para interponer un recurso de interpretación. Es necesario que el mismo esté activamente legitimado para formularlo, como condición *sine qua non* para justificar el movimiento del aparato judicial para su resolución. Caso contrario la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria deberá declararlo inadmisible por resultar manifiesta la falta de cualidad o interés del solicitante.

2.9 *NOTIFICACIONES DE LEY PARA EL RECURSO DE INTERPRETACIÓN*

Artículo 170.- *Admitido el recurso, se ordenará la notificación del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, así como del órgano a quien se vincule la aplicación de la norma en concreto, para que en un lapso de diez (10) días hábiles procedan a rendir su opinión al respecto. Transcurrido este lapso la causa entrará en estado de sentencia.*

Como se desprende claramente de la norma precedentemente transcrita, la Sala de Casación Social constituida en su Sala Especial Agraria, deberá notificar tanto al Fiscal General de la República, al Procurador o Procuradora General de la República, así como al órgano a quien se vincule la aplicación de la norma en concreto. Es decir, que la norma tenga incidencia dentro del ejercicio de sus potestades atribuidas por su ley de creación respecto a la admisión de la solicitud de interpretación, para que dentro de un lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir que conste en autos la ultima de las notificaciones, se proceda a rendir opinión sobre la materia objeto de la interpretación solicitada.

Esta norma tiene su justificación en la condición de órgano superior del Estado que detenta el Procurador General como lo menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública[49]. Por ello, resulta incuestiona-

[49] **Ley Orgánica de la Administración Pública**
Artículo 45. Son órganos superiores de dirección de la Administración Pública Central, el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva, el Consejo de Ministros, los ministros o ministras y los viceministros o viceministras. Son órganos superiores de consulta de la Administración Pública Central, la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y los gabinetes ministeriales.

ble el carácter de órgano asesor y consultor de la República y por ende su interés directo en la resolución de la interpretación de cualquier texto normativo, en especial la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

A todas luces, vemos cómo luego de rendida o no la opinión o los informes por los notificados, no se estipula el carácter vinculante de los mismos, así como tampoco el tiempo para la resolución de la hermenéutica planteada. También llama la atención cómo de acuerdo con las previsiones de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario la interpretación de sus normas no resulta un recurso controvertido, siendo que la misma deberá ser resuelta de mero derecho por la Sala, lo cual no resulta óbice o impedimento para que cualquier ciudadano con la legitimación suficiente pueda hacerse parte del mismo dentro del lapso estipulado para ello.

2.10 *REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS ACCIONES Y RECURSOS*

Artículo 171.- *Las acciones y recursos contemplados en el presente Título deberán interponerse por escrito por ante el Tribunal competente, cumpliendo con los siguientes requisitos:*

1. Determinación del acto cuya nulidad se pretende.

2. Acompañar copia simple o certificada del acto, actuación o contrato cuya nulidad se pretende, o señalamiento de la Oficina Pública u organismo en que se encuentran, y los datos que lo identifiquen.

3. Indicación de las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncia.

4. Acompañar instrumento que demuestre el carácter con que se actúa.

En caso de que tal carácter provenga de la titularidad de un derecho real, identificará el inmueble, con expreso señalamiento de sus linderos y copia certificada de los documentos o títulos que acreditan la titularidad aludida.

5. Los documentos, instrumentos o cualquier otra prueba que se estime conveniente acompañar.

Dejando atrás el tema referente al recurso o solicitud de interpretación de la normativa contenida en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, vamos a adentrarnos de lleno en lo que será el estudio de los requisitos que deben contener las acciones y recursos intentados contra los entes estatales agrarios.

A diferencia del procedimiento ordinario agrario, donde es permisible la interposición de demandas de manera oral, en el procedimiento contencioso administrativo agrario resulta obligatorio que los recursos y demás acciones sean interpuestos por escrito ante el tribunal. De modo que deberá redactarse la pretensión de forma suficiente clara, inteligible y sucinta, y acompañarse debidamente de los recaudos indicados en la norma en análisis. Ello es una carga procesal para el recurrente o accionante, a los fines de su admisión y que son requisitos indispensables para la conformación de la relación jurídico-procesal.

Así las cosas, la omisión de alguno o algunos de los requisitos indicados en el artículo bajo estudio, a excepción de lo indicado en su numeral 5, traen como consecuencia la no admisión del recurso, demanda o acción,

En todo caso, para una mejor compresión de la materia bajo estudio, pasaremos de seguidas al análisis de los requisitos señalados en la norma.

2.10.1 *Determinación del acto cuya nulidad se pretende*

Constituye un deber del recurrente, a los fines de la admisión del recurso de nulidad, la identificación del acto administrativo objeto de la pretensión y que es denunciado como el principal agente lesivo de sus derechos e intereses. En ese sentido, este requisito nos advierte el deber de señalar expresamente en el escrito recursivo de manera concreta y con exactitud el acto administrativo que pretende impugnar, así como los motivos en que fundamenta su petición (vicios).

Siendo así, no debe el recurrente interponer un recurso de nulidad basado en términos genéricos o imprecisos, que impidan al órgano juzgador agrario determinar con precisión el acto administrativo objeto de la pretensión. Tampoco dejar a la elección de éste la determinación de dicho acto que presuntamente violenta la esfera de sus intereses y que constituye el objeto de la controversia y sobre el cual recaerá la decisión de fondo.

Visto como un adagio: si no hay acto administrativo, no puede haber nulidad. Igual como ocurre en el derecho penal: si no hay cuerpo no hay homicidio.

2.10.2 *Acompañar copia simple o certificada del acto, actuación o contrato cuya nulidad se pretende, o señalamiento de la Oficina Pública u organismo en que se encuentran, y los datos que lo identifiquen*

Aunado a la determinación del acto administrativo recurrido indicado en el numeral anterior, también resulta necesario, a los fines de la admisión del recurso, el acompañar copia simple o bien certificada del acto, actuación o contrato emanado del ente estatal agrario, cuya nulidad se pretende. De allí, que su consignación resulta fundamental, a los fines de constatar la existencia física del acto impugnado para proceder al análisis de la pretensión incoada, toda vez que en principio no hay acto administrativo sin forma externa circunscrita por condiciones de tiempo, modo y lugar en que fue dictado, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto, el deber ser, es que el ente estatal agrario al momento de notificar al o los administrados sobre las resultas del procedimiento administrativo, cumpla con las formalidades contenidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, suministrándole copia simple o certificada del acto resultante, a los fines de la interposición de los recursos a que hubiere lugar, o del contrato cuya nulidad se pretende. También, en sustitución de la copia simple y certificada del acto recurrido, puede el recurrente acompañar a su escrito de nulidad el original del diario o periódico contentivo del cartel de notificación, en caso de que dicho acto haya sido publicado, y siempre y cuando exista la negativa manifiesta o retraso del ente agrario recurrido a la solicitud de copia simple o certificada presentada por el recurrente. En todo caso, y de existir el cartel que haga presumir la existencia del acto administrativo, corresponderá al tribunal de la causa verificar la existencia del acto en los antecedentes administrativos que a bien remita el ente agrario, o bien requerirlos mediante prueba de informes.

De no acompañar al libelo la copia simple o certificada del acto, actuación o contrato cuya nulidad se pretende, la norma nos indica que es imperioso señalar la oficina pública u organismo en que se encuentran y la mayor cantidad de datos que lo identifiquen, a los fines de que le sea solicitado por el juez al ente estatal agrario emisor del mismo, so pena de su inadmisibilidad.

A modo de conclusión podemos señalar que la consecuencia inmediata de no acompañar copia simple o certificada del acto, actuación o contrato cuya nulidad se pretende, o la omisión del señalamiento de la oficina pública u organismo en que se encuentran, y los datos que lo identifiquen, será la declaratoria de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo agrario interpuesto. Puede, no obstante, ser subsanado por el recurrente mediante la presentación de un nuevo libelo, acompañando o señalando la ubicación del mismo, siempre y cuando no haya transcurrido el lapso de caducidad indicado en la ley.

2.10.3 *Indicación de las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncia*

En cuanto a la indicación de las disposiciones constitucionales o legales, cuya violación se denuncia, debemos indicar que aunque la norma no lo señala expresamente, las mismas se encuentran intrínsecamente vinculadas a los vicios que pudiera adolecer el acto administrativo recurrido.

La norma exige que en el recurso contencioso administrativo de nulidad se deberá indicar las razones de Derecho en las cuales se funde la acción, lo cual implica que para la admisión del recurso resulta imperativo que se indique palmariamente la existencia de los presuntos vicios en los cuales incurrió la administración agraria en la formación y resolución que dieron origen al acto administrativo impugnado, con fundamento en el ordenamiento jurídico constitucional y legal vigente, y que a juicio del actor resulten vulnerados, por constituir tal señalamiento una carga para el recurrente. Como ha sostenido la jurisprudencia[50], estos señalamientos no pueden ser suplidos por el juez agrario, exceptuando aquellos casos en los cuales se refieren a vicios de orden público.

En efecto, constituye un carga procesal del recurrente el denunciar con precisión y exactitud los presuntos vicios del acto administrativo agrario impugnado, aportando en su escrito los elementos jurídicos necesarios para que el juez decida lo conducente respecto a la controvertida constitucionalidad o legalidad de dicho acto y, en consecuencia, proceda a analizar la conexión que debe existir entre la ley y el acto dictado. Todo ello sin menoscabo, claro está, de la facultad revisora de oficio de los

[50] Ver Capítulo III N$^{os.}$ 13 y 14.

vicios de nulidad absoluta no indicados por el actor que pudieran afectar al orden público[51].

Como vemos, la indeterminación de los vicios del acto administrativo agrario impugnado, mediante la interposición de un recurso contencioso administrativo agrario, o la simple narración de hechos y la existencia de una eventual lesividad del acto administrativo impugnado, crea una suerte de ambigüedad en la nulidad peticionada, con la consecuente de declaratoria de inadmisibilidad del recurso incoado.

Ahora bien, respecto a la determinación de los vicios de que adolezca el acto administrativo, en la materia agraria, se aplican los vicios que de manera reiterada y pacífica ha señalado la jurisprudencia[52], que se corresponden a los contenidos en forma taxativa en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los que han sido producto de la jurisprudencia.

2.10.4 *Acompañar instrumento que demuestre el carácter con que se actúa. En caso de que tal carácter provenga de la titularidad de un derecho real, identificará el inmueble, con expreso señalamiento de sus linderos y copia certificada de los documentos o títulos que acreditan la titularidad aludida*

Otro requisito con el cual debe cumplirse, a los fines de la admisión del recurso o acción, es el referido a la carga que tiene el actor de acompañar a su escrito de recurso, el instrumento que demuestre el carácter con que se actúa. Ello permitirá al juez, y posteriormente a su contraparte, constatar fehacientemente su legitimación (*legitimatio activa ad causam*).

Más adelante, la norma dispone que en caso de que el carácter del actor provenga de la titularidad de un derecho real, deberá identificar el inmue-

---

[51] Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia Nº 2201 del 16 de septiembre de 2002, Exp.-01-1968. (Caso *Pedro Alejandro Vivas González*).
...Que el concepto de orden público representa una noción que cristaliza todas aquellas normas de interés público que exigen observancia incondicional, y que no son derogables por disposición privada. La indicación de estos signos característicos del concepto de orden público, esto es, la necesidad de la observancia incondicional de sus normas, y su consiguiente indisponibilidad por los particulares, permite descubrir con razonable margen de acierto, cuándo se está o no en el caso de infracción de una norma de orden público.

[52] Ver Capítulo III números del 15 al 33.

ble con expreso señalamiento de sus linderos y adjuntando copia certificada de los documentos o títulos que acreditan la titularidad aludida.

Como es sabido, la aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario está intrínsecamente ligada a factores como la tierra y la propiedad agraria, de allí que, cualquier ciudadano que se atribuya algún derecho real sobre un predio rústico, y pretenda actuar con tal carácter en juicio, es decir, con el de propietario, deberá en primer término identificar el inmueble con todas aquellas referencias y descripciones que hagan inconfundible su ubicación física y político-territorial, incluyendo los linderos del mismo, los cuales deben estar definidos con suficiente claridad.

Finalmente, la norma le impone al actor la carga de aportar en copia debidamente certificada, toda la información documental donde quede fehacientemente demostrado que el titular del derecho real presuntamente afectado por la actuación administrativa es el mismo que interpone el recurso.

Debemos recordar que el proceso contencioso administrativo de nulidad, en principio no resulta el procedimiento idóneo para discutir derechos de propiedad. Sin embargo, muchos ciudadanos que se aducen cualidad de propietarios han acompañado voluntariamente a sus recursos el tracto sucesivo, de manera de cumplir con las exigencias de la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936.

En el caso de personas jurídicas, los representantes legales o apoderados judiciales de los fondos de comercio deberán indicar el carácter con que actúan, demostrando documentalmente en el primero de los casos, la facultad expresa para actuar en su nombre y representación, mediante la acreditación con el libelo de la correspondiente acta constitutiva y demás asambleas de accionistas ordinarias o extraordinarias, donde quede suficientemente probada la vigencia de su giro comercial, así como la facultad expresa de su presidente o representantes para otorgar los respectivos documentos-poderes, con la correspondiente declaración del notario público que los tuvo a su vista.

En caso de no consignarse el documento que acredite tal representación a través de la cual se constate fehacientemente la titularidad e interés legítimo para intentar la acción, demanda o recurso, la consecuencia inmediata es su inadmisibilidad.

2.10.5 *Los documentos, instrumentos o cualquier otra prueba que se estime conveniente acompañar*

Es quizás el numeral menos exigente si lo comparamos con los anteriores, y también con menos consecuencias procesales, a los fines de la admisión del recurso o acción.

Sin embargo, podríamos señalar que la previsión contenida en este numeral no se corresponde con los llamados instrumentos o documentos fundamentales, los cuales deben ser presentados por el recurrente junto con la demanda. Tales son los señalados en los numerales 1, 2 *(exceptuando el supuesto previsto en el numeral 2, referido al señalamiento de la oficina pública u organismo en que se encuentre el acto administrativo que se pretende anular)* y 4, del artículo bajo análisis, por ser la única oportunidad procesal para traerlos al proceso.

Ahora bien, en lo que se refiere a la expresión **"o cualquier otra prueba"**, cabe señalar que constituiría una excepción a la presentación de pruebas fuera del lapso legal contemplado en el artículo 180 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por cuanto es potestativo del actor acompañarlo o no junto con el libelo.

En todo caso, las pruebas acompañadas con el libelo deben ser legales y pertinentes con los vicios presuntamente existentes en el acto administrativo recurrido, de manera que el juez pueda conectar directamente el mismo con las disposiciones constitucionales o legales cuyas violaciones se les imputa.

Huelga señalar que en innumerables ocasiones la mayoría del acervo probatorio reposa en los antecedentes administrativos que soportan el acto administrativo recurrido y que deben ser remitidos por el ente estatal agrario previa petición del juez. En ese sentido, y a tenor de lo dispuesto en este numeral, resulta potestativo para la parte recurrente estimar las pruebas pertinentes al vicio denunciado y promoverlas con el libelo, indicando para ello los folios del expediente administrativo que quiere hacer valer, así como ratificarlas en el lapso probatorio. Corresponderá al juez confrontar las pruebas promovidas con los antecedentes y apreciarlas y valorarlas en la sentencia de mérito.

2.10.6 *Conclusiones*

La primera conclusión a que llegamos, es que definitivamente debe existir un acto administrativo para recurrir y que éste debe llenar las previsiones contenidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, así como las que señale la ley especial. Dicho acto, por supuesto, debe ser acompañado al recurso en copia simple o certificada o por lo menos indicar la oficina pública donde reposa, correspondiéndole al Juez exigirlo con los antecedentes administrativos que deberá remitir el ente agrario o traerlas al proceso mediante la prueba de informes.

Debemos recordar que en principio la jurisprudencia[53] ha señalado que quedan excluidos de ser objeto de nulidad, aquellos actos de trámite dictados por la administración agraria, puesto que los mismos no constituirían pronunciamientos definitivos de la administración y por ende no causarían gravamen a los administrados, salvo aquellos actos que sin ser definitivos pongan fin a un procedimiento, imposibiliten su continuación, causen indefensión o lo prejuzguen como definitivo, o cuando lesione los derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. Todo ello a tenor de lo previsto en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuyo caso deberá ser acompañado con el libelo de acuerdo con el numeral 2 del presente artículo. En caso contrario, el juez agrario deberá proceder a declarar inadmisible el recurso.

La segunda conclusión, es que dicho acto recurrido debe contener vicios que lo hagan anulable por haber vulnerado en el *iter* procedimental de su formación la normativa constitucional y legal vigente, y que haya afectado directamente la esfera jurídica de intereses legítimos, personales y directos de algún particular.

La tercera conclusión, es que ese particular presuntamente afectado por el acto recurrido, deberá demostrar el carácter con que actúa, es decir, su legitimación activa. Deberá acompañar en caso de que su titularidad pro-

---

[53] Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia Nº 558 del 20-03-2006. *(Caso: Hato El Milagro C.A.)*. "...la justiciable cuenta con una vía ordinaria para obtener la declaratoria judicial de un acto administrativo de trámite, en caso de insertarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cual es el recurso contencioso administrativo agrario regulado en el artículo 168 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

venga de un derecho real, los documentos o títulos en copia simple o certificada que acreditan la titularidad aludida, identificando con precisión el inmueble, con expreso señalamiento de sus linderos, que permitan determinar con precisión el objeto de la relación jurídico-litigiosa.

La cuarta conclusión a que arribamos, es la referida a la necesidad de señalar en el libelo la indicación de las disposiciones legales y constitucionales cuya violación se denuncia, de manera de crear en el juez agrario la convicción suficiente para declarar la existencia de vicios en el acto recurrido y, consecuencialmente, su nulidad, para lo cual el recurrente puede hacerse valer de todo medio de prueba permisible por la ley y que crea pertinente para ello.

La quinta conclusión es que definitivamente estos requisitos formales pueden resultar en la práctica causales de inadmisibilidad que debemos adminicular con las trece (13) indicadas en el artículo 173 *eiusdem*.

La sexta y última conclusión, es que al ser el recurso por abstención y carencia un recurso contencioso administrativo dirigido a revertir la conducta omisiva de la administración agraria y obtener oportuna respuesta sobre alguna petición formulada, a tenor del artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los requisitos aquí estipulados resultan perfectamente aplicables a dicho recurso, exceptuando claro está, el contenido en los numerales 1 y 2, por cuanto no existiría acto administrativo que recurrir.

2.11 *ADMISIÓN DE LAS ACCIONES Y RECURSOS, NOTIFICACIONES, APELACIONES*

Artículo 172.- *Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la interposición del recurso o de la acción, el Tribunal de la causa decidirá sobre la admisión del mismo.*

Luego de presentado el recurso, demanda o acción por ante la secretaría del tribunal superior agrario competente por el territorio, debidamente acompañado de los requisitos indicados en el artículo precedentemente analizado, se abre un lapso de tres (3) días hábiles para que el tribunal decida sobre la admisión del mismo.

Debemos enfatizar, que en el auto de admisión se debe indicar con exactitud todos los sujetos llamados a participar en la relación jurídico-procesal. De allí que, lo primero que hay que destacar es que en la práctica,

aproximadamente, en un noventa por ciento de las causas transcurren más de los tres (3) días sin que el juez decida sobre la admisión del recurso, acción o demanda.

Y es que como fórmula jurídica válida empleada por la mayoría de los juzgados superiores agrarios en la actualidad, en aras de salvaguardar los derechos de terceros notificados o participantes en sede administrativa, es proceder previo a la admisión, a solicitar los antecedentes administrativos que dieron origen al acto recurrido, de manera que una vez recibidos éstos de parte del ente estatal agrario y revisados minuciosamente, se procederá a notificar con nombre y apellido a todas las partes interesadas incluyendo a los terceros.

Lo contrario, es decir, que el tribunal proceda a admitir el recurso sin conocer de la existencia de los terceros que pudieron haber participado en sede administrativa, supondría un menoscabo a sus garantías fundamentales del debido proceso y derecho a la defensa, por cuanto corren el riesgo de no conocer la existencia del recurso de nulidad o de la demanda.

Otros jueces son del criterio de admitir el recurso, demanda o acción dejando expreso señalamiento en el auto, que en aras de salvaguardar los derechos de terceros, suspenden las notificaciones a librar, hasta tanto consten en autos los antecedentes administrativos que dieron origen al acto recurrido y se conozca la identidad y domicilio de los terceros participantes y notificados en sede administrativa.

2.12 *CAUSALES DE INADMISIBILIDAD*

Artículo 173.-

Sólo podrán declararse inadmisibles las acciones y recursos interpuestos, por los siguientes motivos:

1. Cuando así lo disponga la ley;

2. Si el conocimiento de la acción o el recurso corresponde a otro organismo jurisdiccional, caso en el cual el Tribunal declinará la causa en el Tribunal competente;

3. En caso de la caducidad del recurso por haber transcurrido los sesenta (60) días continuos desde la publicación del acto

en la Gaceta Oficial Agraria o de su notificación, o por la prescripción de la acción;

4. Cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del accionante o recurrente;

5. Cuando se acumulen pretensiones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí o cuyos procedimientos sean incompatibles;

6. Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar la admisibilidad de la demanda;

7. Cuando exista un recurso paralelo;

8. Cuando el correspondiente escrito resulte ininteligible o contradictorio que haga imposible su tramitación o contenga conceptos ofensivos o irrespetuosos;

9. Cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuye el actor;

10. Cuando habiéndose recurrido en vía administrativa, no hayan transcurrido los lapsos para que ésta decida;

11. Cuando no se haya agotado el antejuicio administrativo de las demandas contra los entes agrarios;

12. Cuando no se haya agotado la instancia conciliatoria o de avenimiento que correspondan de conformidad con la ley;

13. Cuando la pretensión sea manifiestamente contraria a los fines de la presente ley y de los preceptos constitucionales que rigen la materia.

Contra la decisión que declare inadmisible el recurso podrá apelarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

No se admitirá apelación contra el auto que acuerde la admisión del recurso o acción principal. En todo caso, los opositores podrán hacer valer, junto con las razones de fondo, los motivos por los cuales estimen la inadmisibilidad del mismo, los cuales serán decididos, junto a los primeros, en la sentencia definitiva.

Antes de proceder al estudio de cada una de las causales de inadmisibilidad indicadas en la norma bajo análisis, debemos recordar las amplias facultades inquisidoras del juez contencioso administrativo agrario, las cuales le confieren la posibilidad de no admitir, ya sea en el inicio o en cualquier estado y grado del proceso y sin más trámites, las causas que no reúnan las condiciones de admisibilidad aquí previstas.

De esta manera, queremos patentizar que el juez contencioso administrativo agrario, al igual que el juez contencioso ordinario, goza de esas facultades inquisidoras a que hacíamos referencia y que deben tener como norte la búsqueda de la verdad, de conformidad con el mandato constitucional previsto en los artículos 26 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta potestad resulta suficiente para revisar de oficio o a petición de parte interesada los motivos de inadmisibilidad, inclusive después de haberle dado entrada y admitido el recurso, demanda o acción. Ello por tratarse de una cuestión de estricto orden público[54].

En el devenir de los juicios contenciosos administrativos agrarios hemos observado con suma preocupación cómo en múltiples ocasiones algunos recurrentes tratan con cierta ligereza las causales aquí previstas, resultando en innumerables ocasiones en la inadmisibilidad del recurso, demanda o acción.

Por ello es menester que a los fines de mejorar la técnica jurídica de redacción de su pretensión se dedique un Capítulo entero exclusivamente a sortear uno a uno los aludidos motivos o causales de inadmisibilidad aquí previstos, de manera de adelantarse a la profunda revisión que de cada una de ellos deberá hacer el juez contencioso administrativo agrario.

Finalmente, pasamos al análisis de cada una de las causales de inadmisibilidad.

2.12.1 *Cuando así lo disponga la ley*

Brevemente podemos indicar que este numeral comprende todas aquellas disposiciones legales que ordenan declarar la inadmisibilidad de las

[54] Ver Capítulo III, números 34 y 39.

acciones, demandas o recursos. Un caso de ello viene dado cuando carezcan de alguno de los requisitos indicados en el artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que son de estricto orden público.

También pueden ser declaradas inadmisibles aquellas acciones, demandas o recursos, cuando sean contrarias a la moral y las buenas costumbres. Lo cual en todo caso corresponderá al juez agrario determinarlo con suma precisión.

Asimismo, siempre que se invoque esta causal de inadmisibilidad, la norma que justifique la prohibición de admitir la acción propuesta, deberá resultar ciertamente aplicable a la materia propia del recurso, acción o demanda interpuesta, de manera que la formalidad de la admisión no implique una violación directa de alguna normativa vigente.

2.12.2 *Si el conocimiento de la acción o el recurso corresponde a otro organismo jurisdiccional, caso en el cual ese tribunal declinará la causa en el tribunal competente*

La previsión contenida en este numeral nos presenta a su vez un supuesto y una consecuencia jurídica. El supuesto no es otro que la incompetencia del tribunal superior agrario para conocer del asunto sometido a su conocimiento, bien por razones de competencia por la materia o bien por el territorio. Debemos recordar que la competencia es de estricto orden público, de allí que la consecuencia inmediata de su incompetencia será la declinatoria en el competente, remitiendo las actas procesales a éste.

Corresponderá al tribunal que resultare competente pronunciarse mediante sentencia motivada sobre la admisión del recurso, demanda o acción. Ahora bien, en el caso de tratarse de un recurso contencioso administrativo agrario, el juez para pronunciarse sobre la admisibilidad deberá proceder a computar el lapso de caducidad que analizaremos a continuación, y no a partir de la misma fecha en la cual recibió los autos del tribunal incompetente, sino desde la fecha en que fue propuesto el recurso inicialmente ante el mismo, por cuanto en todo caso resultaría un error excusable en el cual incurrió el actor al interponer su recurso de nulidad por ante un tribunal incompetente, bien por razones de la materia y/o del territorio.

2.12.3 *En caso de la caducidad del recurso por haber transcurrido los sesenta (60) días continuos desde la publicación del acto en la Gaceta Oficial Agraria, o de su notificación, o por la prescripción de la acción*

Este numeral regula el lapso de caducidad de los recursos contenciosos administrativos agrarios, el cual opera por el transcurso del tiempo entre la notificación del acto administrativo y el ejercicio del recurso de nulidad correspondiente.

Respecto de los lapsos de caducidad, ha sido enfática la jurisprudencia al sostener que son un requisito que restringe el ejercicio de los medios recursivos en el ámbito administrativo. De la misma forma se ha pronunciado respecto a que la caducidad es una cuestión de orden público[55].

De no interponerse el recurso dentro de los sesenta días (60) continuos contados a partir de la notificación del acto administrativo, el mismo adquirirá firmeza y como consecuencia, gozará de la inmutabilidad propia de la cosa juzgada administrativa. Claro está, siempre que el mismo haya sido dictado con apego a las formalidades propias de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, sobre la caducidad del recurso por el transcurso del lapso de sesenta (60) días continuos indicados en este numeral, es menester indicar que en la práctica forense se han erigido dos corrientes al respecto que son contrarias o antagónicas entre sí. La primera se refiere a que el lapso de caducidad para interponer los recursos correspondientes comienza a correr una vez que consten en el expediente administrativo las resultas de las notificaciones debidamente practicadas a todas las partes interesadas y participantes en el procedimiento administrativo; en otras palabras, a partir de la fecha en que conste en el expediente administrativo la última de las notificaciones practicadas, so pena de interponer los recursos de manera extemporánea por anticipada. La segunda corriente, señala que al administrado le nace el derecho a recurrir del acto administrativo a partir de su notificación, indistintamente que sea practicada a los demás sujetos participantes del mismo, y si éstas constan o no en el expediente.

[55] Ver Capítulo III Nº 35.

A nuestro criterio, es la segunda de las corrientes la que más se ajusta a las previsiones fundamentales del debido proceso y derecho a la defensa, motivado a que en innumerables ocasiones al administrado notificado se le hace engorroso y hasta a veces imposible el acceso al expediente administrativo contentivo del acto administrativo. En consecuencia, resultaría muy cuesta arriba para el notificado tener el debido control sobre los sesenta (60) días continuos para la interposición de su recurso de nulidad de manera tempestiva. Hasta que la jurisprudencia que emane de la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria lo dilucide, lo más saludable resultaría ser el indagar el criterio del tribunal competente antes de interponer la acción. Y en todo caso corresponderá al juez decidir cuál criterio resulta más ajustado y apegado a la legalidad

Por otra parte dispone el numeral bajo análisis, a los fines de computar el lapso de caducidad del recurso contencioso administrativo, la necesaria publicación de la notificación en la Gaceta Oficial Agraria, creada por mandato de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En este orden de ideas, es bien conocido en el foro agrario el intento fallido en el cual resultó la Gaceta Oficial Agraria como instrumento divulgativo de los actos administrativos emanados de los entes estatales agrarios. Similar suerte se obtuvo con la publicidad provisional de tales actos agrarios en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,* de acuerdo con lo indicado en la Disposición Transitoria Décima Sexta *eiusdem*. De allí que la jurisprudencia[56] de nuestro Máximo Tribunal se ha inclinado mayoritariamente sobre la base del debido proceso y derecho a la defensa, a favor de agotar la notificación personal si se conoce la identidad y domicilio de los administrados y posteriormente publicar los carteles, como los mecanismos más adecuados para la publicidad de los actos agrarios.

Asimismo, el numeral en análisis nos refiere a otra causal de inadmisibilidad, como es el caso de la prescripción de la acción.

Para una mejor comprensión de dicha causal, debemos en primer término comenzar por diferenciar la caducidad de prescripción: entiéndese por caducidad a la extinción de un derecho por la inactividad procesal a la que alguna de las partes tenía cualidad; por prescripción, a un medio

[56] Ver Capítulo III Nº 36.

de adquirir un derecho o de libertarse de una obligación, por el tiempo y bajo las demás condiciones determinadas por la ley.

En este orden de ideas, observamos cómo la caducidad, producto del transcurso del lapso de sesenta (60) días continuos contados a partir de la publicación del acto en la *Gaceta Oficial Agraria* o de su notificación, resultaría aplicable específicamente a los recursos contenciosos administrativos agrarios. Por su parte, la prescripción de la acción, de acuerdo con lo que se desprende del artículo 191 *eiusdem*, resulta aplicable a todas aquellas acciones que con arreglo al Derecho común puedan interponerse contra los entes estatales agrarios de acuerdo con el tiempo para su interposición, previsto en el Título XXIV del Código Civil, en sus artículos 1.980, 1.982 y 1.986 referido a veinte (20), diez (10), tres (3) y dos (2) años de acuerdo con la naturaleza jurídica.

Así tenemos que la acción prescribe por el paso del tiempo determinado en la ley y sólo se interrumpe civilmente en virtud de la interposición de la misma, aunque se haga ante un juez incompetente, bien de un decreto o de un acto de embargo notificado a la persona respecto de la cual se quiere impedir el curso de la prescripción, o de cualquiera otro acto que la constituya en mora de cumplir la obligación.

Para que el particular pueda interrumpir la prescripción, la demanda deberá registrarse en la oficina correspondiente, antes de expirar el lapso de la prescripción, con la copia certificada del libelo con la orden de comparecencia del demandado, autorizada por el juez, a menos que se haya efectuado la citación del demandado dentro de dicho lapso.

En todo caso, corresponderá al juez agrario analizar la naturaleza jurídica de la acción a los fines de determinar en primer término su competencia y luego pronunciarse sobre la procedencia o no de la prescripción de la acción como causal de inadmisibilidad.

Por último, debemos señalar que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario contempla una excepción respecto al lapso para la caducidad previsto en el presente numeral, como se desprende del parágrafo primero del artículo 17 *eiusdem*, referido a la Garantía de Permanencia otorgada en sede administrativa:

> ...el acto que declare, niegue o revoque la garantía de permanencia agota la vía administrativa, contra el mismo podrá interponerse recurso contencioso administrativo de nulidad

> dentro de los treinta (30) días continuos siguientes por ante el tribunal superior agrario competente por la ubicación de las tierras ocupadas...

Efectivamente, la norma *in commento* prevé un lapso de treinta (30) días continuos siguientes para que opere la caducidad, sin que se haga un señalamiento expreso desde cuándo debe computarse dicho lapso. En todo caso deberá computarse de acuerdo con las previsiones contenidas en el numeral señalado. Es decir, desde la publicación del acto en la *Gaceta Oficial Agraria* o de su notificación, con los señalamientos antes mencionados, con ocasión a la notificación personal o por carteles.

2.12.4 *Cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del accionante o recurrente*

La cualidad o *legitimatio ad causam* reviste un carácter de eminente de orden público. De allí que a los fines de la admisión de los recursos contenciosos administrativos agrarios o de las demandas, el juez deberá determinar si es manifiesto o no el interés jurídico actual del accionante o recurrente para interponer su pretensión.

Si atendemos al concepto de "cualidad", el cual debe entenderse "como la idoneidad activa o pasiva de la persona para actuar válidamente en juicio como titular de la acción"[57], nos encontramos que previa a la admisión, el órgano jurisdiccional deberá examinar si la cualidad es suficiente para que éste pueda emitir un pronunciamiento de mérito a favor o en contra de algunas de las partes intervinientes.

En ese sentido, la norma nos advierte que, ciertamente, resulta un deber del juez agrario determinar cuándo es manifiesta la falta de cualidad o interés del accionante o recurrente dentro del estudio minucioso de las causales de inadmisibilidad. Si embargo, es una carga del actor demostrar fehacientemente su cualidad, que es sin lugar a dudas, quien deberá acreditar junto con su escrito libelar, bien en original o copia certificada, los instrumentos legales suficientes que permitan al juez determinar en primer término, la autenticidad de los mismos, para posteriormente formarse un criterio respecto a la suficiencia de la cualidad y, finalmente, proceder a admitir o no el recurso o acción.

---

[57] Tribunal Supremo de Justicia. Sala Politicoadministrativa. Sentencia Nº 6.142 del 09 de noviembre de 2005. *(Caso: Chazali Abodon Fandy)*.

Resulta importante señalar, que también es una carga del actor indicar la identidad del sujeto pasivo de la acción o recurso, que en materia contencioso administrativa agraria de nulidad resultaría el emisor del acto administrativo recurrido o de la omisión administrativa recurrida. De allí que, en cuanto a materia de legitimación activa como pasiva se trate, la responsabilidad recae en principio en su totalidad sobre el actor, quien de no satisfacer suficientemente los requerimientos mínimos tendientes al reconocimiento de su cualidad o interés, deberá atenerse a la consecuencia jurídica inmediata que no es otra que la no admisión del recurso.

2.12.5 *Cuando se acumulen pretensiones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí o cuyos procedimientos sean incompatibles*

Si bien nuestro ordenamiento jurídico –en aras de materializar principios como el de celeridad y economía procesal –permite la acumulación de ciertas y determinadas pretensiones cuyos procedimientos resulten compatibles entre sí, también sanciona con la negativa de admisión, la acumulación de recursos o acciones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí o cuyos procedimientos sean disconformes.

Ciertamente, el artículo 49 del Código de Procedimiento Civil establece que la acumulación procede siempre que hubiere conexión por el objeto de la demanda o por el título o hecho de que dependa. En este sentido, es posible acumular en una sola demanda varias pretensiones contra distintas personas, en razón de la conexión que exista entre ellas, ya sea por el objeto que se pretende o por la razón que motiva la pretensión.

Ahora bien, el supuesto fáctico del numeral nos indica que, en caso de que el actor acumule en su escrito de acción, demanda o recurso –bien en la acción principal o con las medidas– pretensiones cuyas naturalezas jurídicas resultaren distintas al igual que sus procedimientos, se configuraría lo que la doctrina y la jurisprudencia pacífica y reiterada de nuestro Máximo Tribunal han denominado “inepta acumulación de acciones”[58], lo cual forzosamente debe acarrear su inadmisibilidad *in limite litis*.

[58] Ver Capítulo III Nº 37.

En sincronía con lo anterior y al igual como sucede en el juicio contencioso administrativo agrario, se observa cómo el artículo 78 del Código de Procedimiento Civil prohíbe expresamente la concentración de pretensiones en una misma demanda, en los casos en que las misma se excluyan mutuamente o que sean contrarias entre sí; cuando, por razón de la materia, no correspondan al conocimiento del mismo tribunal; y en los casos en que los procedimientos sean incompatibles.

Al estar investido el procedimiento del denominado orden público, mal puede la previsión contenida en este numeral ser relajada por el juez o por las partes en conflicto. Lo contrario, es decir, que se admitan y tramiten pretensiones con procedimientos distintos, además de violentar su procedimiento idóneo y natural, pudiera arrojar decisiones que resultarían inejecutables entre sí por colisionar en el dispositivo de la sentencia de mérito, o por constituirse derechos que en la práctica pudieran resultar contradictorios.

Un claro ejemplo resultaría el interponer un recurso de nulidad y una acción autónoma de amparo constitucional con carácter autónomo en el mismo escrito recursivo, máxime cuando tales procedimientos se tramitan por procedimientos especiales y hasta el juez natural pudiera resultar distinto. No resulta así en caso de acompañarse el recurso de nulidad con un amparo cautelar con carácter accesorio e instrumental a la acción principal, que se tramita como una medida.

Finalmente, debemos añadir que el supuesto de la inepta acumulación, resulta también procedente en el marco de medidas cautelares, cuando su interposición simultánea y no subsidiaria hace improcedente su sustanciación. Bien por ventilarse por procedimientos distintos o por resultar imposible su ejecución simultánea, tal y como ha ocurrido cuando se interponen una acción de amparo y otras pretensiones cautelares en el mismo libelo, sin carácter subsidiario uno de la otra.

2.12.6 *Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar la admisibilidad de la demanda*

Del análisis realizado al artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, concluimos que para el caso de los recursos contenciosos administrativos de nulidad, resultaba un deber del actor, además de interponer su recurso por escrito, hacerlo acompañar de la copia simple o certificada del acto administrativo, actuación o contrato cuya nulidad se

pretende, así como el instrumento que demostrara el carácter con que se actúa. Y en caso de que tal carácter proviniera de la titularidad de un derecho real, con la copia certificada de los documentos o títulos que acreditan la titularidad aludida.

En ese sentido, podemos concluir que la intención del legislador con el presente numeral no es otra que acreditarle al incumplimiento de los requisitos *supra* indicados, la consecuente declaratoria de inadmisibilidad del recurso, concatenando, claro está, la presente norma con los numerales 2, 3 y 4 del artículo 171 *eiusdem.*

En el caso del régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al Derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios, deberá el juez agrario analizar minuciosamente cuáles resultan, a su criterio, aquellos documentos indispensables, a los fines de pronunciarse sobre la procedencia o no de la admisión de la acción planteada.

2.12.7 *Cuando exista un recurso paralelo*

Para allanar el camino a un mejor entendimiento de lo planteado en este numeral, traemos a colación una decisión[59] que, a nuestro criterio, es la que mejor describe su aplicabilidad. Dicha decisión dispone:

> ...para que tenga lugar el supuesto previsto en la norma contenida en el numeral 3 del artículo 124 *eiusdem,* es necesario: 1) que exista un recurso; y 2) que su ejercicio sea paralelo al planteado ante el Juez Contencioso Administrativo. Para el primero de los requisitos de procedencia se requiere que contra el acto administrativo que se recurre esté previsto, de forma legal, un modo específico o concreto de impugnación, que cede ante la forma general, pues resultaría ilógico considerar admisible el recurso de nulidad, cuando el legislador haya establecido expresamente otro recurso mediante el cual el órgano jurisdiccional no sólo puede examinar la legalidad del acto, sino cualquier otra circunstancia que haga procedente la modificatoria o revocatoria de éste. Adicionalmente, la existencia

[59] La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Nº 1.503, del 10/07/2001 *(Caso Inocencio Belandría).*

> del recurso paralelo, en la forma en que ha sido consagrado, debe perseguir el mismo efecto anulatorio del acto administrativo recurrido por una acción diferente al recurso contencioso administrativo de nulidad, es decir, que el recurso específico planteado para recurrir al acto administrativo en una vía diferente a la contencioso-administrativa, debe perseguir iguales efectos anulatorios. Asimismo, la idea del paralelismo debe obedecer a la necesidad de que existiendo un procedimiento especial por medio del cual puede examinarse la legalidad de un acto, se permita al mismo tiempo que éste pueda revisarse judicialmente por las mismas razones, a través de otra acción utilizada por el administrado, circunstancia que excluiría el recurso de anulación consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (...)

A lo señalado en el anterior fallo, el cual se explica por sí solo, debemos añadir otros dos (2) supuestos que a nuestro criterio debe examinar el juez al momento de decidir sobre la admisión de la acción o recurso. Ellos son:

> 1) Que dicho recurso persiga la nulidad del mismo acto recurrido del recurso que se halle en proceso; y
>
> 2) Que haya sido planteado ante el juez contencioso administrativo agrario, o ante la Sala Constitucional o Politicoadministrativa, según corresponda, en el caso que conjuntamente se solicite la nulidad de un acto de efectos generales con alguno de efectos particulares, en cuyo caso privará el fuero atrayente del acto administrativo de efectos generales.

Efectivamente, en caso que el juez determine que para el momento de la admisión del recurso contencioso administrativo de nulidad existía otro recurso de nulidad interpuesto con anterioridad contra el mismo acto y éste no haya sido decidido, procede la inadmisibilidad del mismo mediante la figura del recurso paralelo, por cuanto mediante un recurso que se halle en curso se puede obtener el mismo efecto anulatorio de dicho acto, evitándose así decisiones contradictorias.

Para finalizar es importante indicar que, en caso de admitido el recurso de nulidad, si posteriormente se determina mediante cualquier fórmula jurídica válida la existencia de un recurso paralelo, puede el juez en uso

de sus poderes inquisitivos declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto en cualquier estado y grado del procedimiento y con ello, la consecuente nulidad de todo lo actuado.

2.12.8 *Cuando el correspondiente escrito resulte ininteligible o contradictorio que haga imposible su tramitación o contenga conceptos ofensivos o irrespetuosos*

El presente numeral nos presenta dos premisas. La primera es la referida a que el escrito contentivo de la pretensión resulte ininteligible o contradictorio[60], que haga imposible su tramitación por el Juez. La segunda está referida a que la misma contenga conceptos ofensivos o irrespetuosos.

Atendiendo al primero de los casos, debemos advertir que corresponde exclusivamente al juez agrario determinar si efectivamente el escrito resulta ininteligible, lo cual ha de ser evidente.

También deberá analizar a profundidad las contradicciones en las cuales ha incurrido el actor en su escrito, es decir, que sus deposiciones no guarden relación con el objeto de la pretensión, o que en el caso del contencioso agrario no se identifiquen con la suficiente claridad los vicios en que pudiera estar inmerso el acto administrativo, o que sencillamente los hechos no se correspondan con el Derecho invocado.

En ambos supuestos, deberá decidir si se torna o no imposible la tramitación de la causa, para luego pronunciarse sobre la admisión del recurso o acción.

También nos indica la norma, que deben ser declaradas inadmisibles las acciones, demandas o recursos cuando contengan conceptos ofensivos o irrespetuosos. En ese sentido, deberán ser rechazadas por el juez y declarada inadmisible la pretensión, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano.

Así, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, en acuerdo[61] de fecha 16 de julio de 2003, instruyó a sus Salas y demás tribunales del

[60] Ver Capítulo III N$^{ros.}$ 13 y 14.
[61] Tribunal Supremo de Justicia. Sala Plena. Acuerdo del 16 de julio de 2003.

país para rechazar y no admitir alguna demanda o solicitud que contenga conceptos irrespetuosos u ofensivos a la majestad del Tribunal y la de sus integrantes. De la misma manera, a no admitir escritos que si bien no la irrespeten u ofendan directamente, tales agravios se comprueben con declaraciones públicas hechas por las partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo. La misma consideración aplica para aquellos casos en las cuales se ofenda o irrespete a las partes intervinientes en el proceso y demás operadores de justicia que participen en el mismo.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Código de Procedimiento Civil, los Magistrados o Jueces podrán –en caso de que se concreten las interferencias u ofensas– solicitar ante los organismos correspondientes la apertura de los procedimientos civiles, penales, administrativos o disciplinarios a que hubiere lugar, y declarar excluido del respectivo juicio al responsable de los hechos, si fuere abogado[62].

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, cada vez que se interponga una acción, demanda o recurso contra algún ente estatal agrario, deberá cuidarse la redacción para no colocar algún epíteto que ofenda o irrespete incluso a personas naturales y jurídicas de derecho público o privado, que sean parte en el juicio. Lo contrario implicaría su declaratoria de inadmisibilidad sobre la base de la previsión contenida en este numeral, también prevista en el párrafo 6 del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y el artículo 9 del Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano.

Ya para finalizar, es importante señalar que recientemente ha surgido una corriente doctrinaria en el foro contencioso administrativo, que ha venido señalando que para que un determinado epíteto pueda ser calificado por el juez como un concepto ofensivo o irrespetuoso que permita declarar la inadmisibilidad del recurso, acción o demanda que lo contenga, deberá previamente haber sido calificado, como ofensivo o irrespetuoso, a través de una máxima de experiencia que así lo corroborare, de manera que no quedaría a la simple apreciación del juez definir si el epíteto es ofensivo o irrespetuoso, sino que deberá ajustarse a las decisiones recaídas sobre ese particular.

[62] *Ídem.*

2.12.9 *Cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuye el actor*

Cuando analizábamos el numeral 4 del artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, señalábamos que dentro de los requisitos necesarios, a los fines de la admisión de la demanda, recurso o acción, se encontraba el referido al deber de todo ciudadano que pretenda interponer una demanda, recurso o acción, de acompañar a su escrito el instrumento que demuestre el carácter con que se actúa, a través del cual permitirá al juez y, posteriormente, a su contraparte, constatar fehacientemente su titularidad e interés legítimo para actuar e intentar el mismo.

En ese sentido, y ampliando lo indicado en el artículo 171 de la Ley, vemos cómo el artículo 173, numerales 4, 6 y 9 *eiusdem,* prevé entre otras causales de inadmisibilidad, la referida a la falta de representación que se atribuye el actor, siendo menester que éste acompañe con su escrito los instrumentos que le otorguen su condición de actor. Permite así al Tribunal establecer la certeza de la representación que éste se atribuye. Lo contrario implicaría evidentemente una manifiesta falta de representación y por ende, la inadmisibilidad de la acción o recurso.

2.12.10 *Cuando habiéndose recurrido en vía administrativa, no hayan transcurrido los lapsos para que ésta decida*

En esta causal de inadmisibilidad se nos indica que en caso que el actor haya recurrido a la vía administrativa o interpuesto el antejuicio administrativo, y sin dejar concluir los lapsos dispuestos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para que la administración agraria decida, y simultáneamente, interpuso una demanda o recurso por ante la jurisdicción contencioso administrativa agraria, siendo como señala la jurisprudencia[63], el efecto jurídico inmediato no debe ser otro que la inadmisibilidad del recurso o demanda, por resultar extemporáneo por adelantado, es decir, antes de la decisión del ente estatal agrario que pudiera satisfacer o no su pretensión.

Respecto al agotamiento de la vía administrativa como requisito previo a la interposición del recurso, la jurisprudencia[64] ha sostenido que no es

[63] Ver Capítulo III Nros. 13 y 14.
[64] Ver Capítulo III Nros. 38 y 39.

necesario su cumplimiento como requisito previo en el caso de que el recurso contencioso administrativo sea ejercido conjuntamente con un amparo cautelar, tal y como lo dispone el artículo 5 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En lo que atañe a los actos administrativos dictados por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras en ejecución de los procedimientos agrarios previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, debemos señalar que éstos agotan de *ipso facto* la vía administrativa, con lo cual se libra al administrado de la carga de recurrir a la misma, y dejando a éste la posibilidad de ejercer directamente los recursos jurisdiccionales a que hubiere lugar.

2.12.11 *Cuando no se haya agotado el antejuicio administrativo de las demandas contra los entes agrarios*

Antes de adentrarnos en el tema, debemos en primer término aclarar que las demandas contra los entes agrarios, previstas en este numeral, deben ser demandas de contenido patrimonial.

Ciertamente las demandas de contenido patrimonial deben ser entendidas como aquellas acciones dirigidas a obtener la condena patrimonial como consecuencia de la actividad u omisión de la República, o bien de cualquier órgano o ente perteneciente a la administración pública nacional, cuya ley de creación le confiera los privilegios y prerrogativas de ésta.

El antejuicio administrativo, a la luz de la jurisprudencia,[65] debe ser entendido como un elemento de garantía para la Administración, ya que le permite tener conocimiento exacto acerca de las pretensiones del particular.

El antejuicio administrativo se erige como un requisito de admisibilidad sólo para las demandas de condena incoadas contra la República. Sin embargo, existen casos como la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 97, que le confiere a los institutos autónomos los privilegios y prerrogativas de la República

[65] Ver Capítulo III Nº 40.

Conforme a lo anterior, vemos cómo los entes estatales agrarios deben disfrutar de las mismas prerrogativas y privilegios de la República, como el Instituto Nacional de Tierras (INTI), tal y como lo dispone el artículo 116 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

> **Artículo 116.-** Se crea el Instituto Nacional de Tierras, como instituto autónomo adscrito al ministerio del ramo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, el cual gozará las prerrogativas y privilegios que le otorga la Ley a ésta.

En este orden de ideas, si efectivamente la acción o demanda es de contenido patrimonial y se intenta contra algún ente estatal agrario, deberá solicitarse la apertura del antejuicio administrativo ante el presidente y demás directores del ente cuya decisión administrativa resultó presuntamente lesiva de los derechos del administrado.

Como consecuencia de lo anterior, y como lo indica el numeral 11 del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el órgano jurisdiccional se encuentra imposibilitado para dar curso a cualquier demanda de contenido patrimonial que se intente contra algún ente estatal agrario sin que el actor o interesado hubiere intentado previamente el antejuicio administrativo.

Veamos de seguidas la previsión contenida en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que dispone lo siguiente:

> **Artículo 60**.- Los funcionarios judiciales deben declarar inadmisibles las acciones o tercerías que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a que se refiere este Capítulo.

No debe entonces el tribunal agrario pasar por alto el carácter de orden público de las normas que regulan el antejuicio administrativo, cuando la República o, en el caso que nos atañe, el ente estatal agrario, sea la parte demandada y a su vez cuente con los privilegios y prerrogativas de ésta otorgados por su ley de creación.

Así, la omisión del requisito del antejuicio administrativo se traduce en una clara prohibición de la ley de admitir la acción o demanda pro-

puesta, hasta tanto el recurrente no acredite en autos el cumplimiento del mismo.

Para el trámite del antejuicio deberá seguirse lo previsto en el artículo 193 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario[66] –el cual comentaremos en su oportunidad– y las previsiones del artículo 54 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

2.12.12 *Cuando no se haya agotado la instancia conciliatoria o de avenimiento que correspondan de conformidad con la ley*

Éste es quizás el numeral menos aplicado en comparación con los demás.

Ciertamente, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario prevé específicamente en sus artículos 75 y 76, una fase de negociación amistosa aplicable exclusivamente al procedimiento expropiatorio. Disponen los citados artículos:

> **Artículo 75.-** La negociación amistosa se realizará en un término no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir del vencimiento del lapso establecido en el artículo 75. De la misma se levantará acta definitiva suscrita por las partes negociadoras, debidamente identificadas y autorizadas. Culminada la negociación se presentará ante el Tribunal Superior Agrario Regional correspondiente, a fin de proceder a la ejecución voluntaria de la ocupación previa y continuar ante este órgano la tramitación de la homologación correspondiente.
>
> **Artículo 76.-** En caso de no lograrse una negociación favorable, o cuando ningún ciudadano o ciudadana compareciere a la negociación amistosa alegando tener derechos sobre el inmueble, el Instituto Nacional de Tierras iniciará el procedimiento de expropiación forzosa.

De la normativa anteriormente expuesta, colegimos que es de imperativo cumplimiento tanto por el Instituto Nacional de Tierras como para los particulares, agotar esta fase de negociación amistosa prevista en el

[66] **Artículo 193**. *El antejuicio administrativo para la interposición de las demandas patrimoniales contra cualquiera de los entes agrarios se regirá por las disposiciones contempladas en la Ley que regule la Procuraduría General de la República.*

proceso de expropiación antes de acceder al contencioso de anulación, so pena de ser declarado inadmisible el recurso.

Finalmente, concluimos del análisis de este numeral haciendo énfasis en que exceptuando la fase de negociación amistosa indicada en el procedimiento expropiatorio, ningún otro procedimiento administrativo de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario prevé el agotamiento de alguna instancia conciliatoria o de avenimiento que impida a los administrados acudir por ante la jurisdicción contencioso especial agraria.

2.12.13 *Cuando la pretensión sea manifiestamente contraria a los fines de la presente Ley y de los preceptos constitucionales que rigen la materia*

El principal fin de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se encuentra en su artículo 1, el cual dispone:

> ...**La presente Ley tiene por objeto** establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones" (negritas añadidas).

Conforme a lo dispuesto en la norma precedentemente citada, vemos cómo la previsión contenida en este numeral vino a reforzar las normas del más alto orden amparadas por la Constitución, que favorecen la vigencia y efectividad del derecho a la seguridad agroalimentaria en beneficio del interés colectivo, asentando las bases del desarrollo rural integral y sustentable y asegurando la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones.

Un caso práctico que traemos a colación es el referido a la interposición de recursos de nulidad u otras acciones que pretenden indirectamente cambiar la calificación del predio de rústico a urbano, aduciendo que el mismo se encuentra dentro de alguna poligonal urbana de determinando municipio del país. Es decir, se pretende con la demanda alte-

rar la vocación y uso agrario del predio y por ende destinarlo, por ejemplo, a proyectos habitacionales urbanísticos, cuyo impacto ambiental sobre la capa vegetal pudiera resultar terminal.

Así las cosas, indudablemente que estaríamos en presencia de acciones y recursos que si bien persiguen de alguna manera satisfacer la demanda colectiva de viviendas, como es el caso antes citado, y que a su vez tienen cierto contenido de interés general y social, no es menos cierto, que se estarían contrariando el objeto de las bases del desarrollo rural integral y sustentable, lo cual iría en desmedro de la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentarios.

En consecuencia, y ya para concluir, toda acción, demanda o recurso destinado a contrariar tanto el objeto de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario previsto en su artículo 2, como las grandes líneas constitucionales que rigen la materia, como las contenidas en los artículos 305, 306 y 307, deberá ser declarada inadmisible *in limine litis*.

2.12.14 *De la apelación del auto que no admite la acción, demanda o recurso*

Por otra parte, dispone la norma bajo estudio, que contra la decisión que declare inadmisible la acción, recurso o demanda, podrá apelarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

El objeto de la apelación es sin lugar a dudas, obtener un nuevo pronunciamiento por juez de segundo grado o alzada, sobre el contenido de la decisión que desestimó la pretensión del actor.

Huelga señalar que la decisión que no admite podrá apelarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al pronunciamiento de la misma, en caso en que haya sido dictada dentro del lapso de tres (3) días hábiles siguientes a la interposición del recurso, demanda o acción, salvo en los casos prácticos indicados en el análisis del artículo 172 referido a la remisión de los antecedentes administrativos para la admisión.

En caso contrario –es decir, que la decisión que no admite el recurso haya sido dictada con posterioridad al lapso antes indicado– el lapso dispuesto en esta norma comenzará a computarse a partir de que conste en autos la última de las notificaciones practicadas. Aquí es importante recordar que en aquellos casos en que los tribunales superiores agrarios supeditan la admisión de la demanda a la remisión de los ante-

cedentes administrativos, el tiempo para la apelación comenzará a computarse igualmente a partir del día hábil siguiente en que se niegue la admisión a la acción.

En todo caso la apelación debe ser oída en ambos efectos, es decir, suspensiva y devolutiva por tratarse de una sentencia interlocutoria con fuerza de definitiva, que pudiera causar gravamen irreparable.

2.12.15 *De la apelación del auto de admisión*

Finalmente, la norma nos indica, que no se admitirá apelación contra el auto que acuerde la admisión del recurso o acción principal. En todo caso, los opositores podrán hacer valer, junto con las razones de fondo, los motivos por los cuales estimen la inadmisibilidad del mismo, los cuales serán decididos, junto a los primeros, en la sentencia definitiva.

Sobre este particular debemos señalar que en el contencioso administrativo agrario, al igual que en el contencioso ordinario, el auto de admisión resulta un auto de mera sustanciación dictado por el tribunal, por lo cual en principio no resulta susceptible de ser recurrido. Y decimos en principio, porque la jurisprudencia[67] ha venido allanando el camino a la posibilidad de permitir que se apele de dicho auto, a los fines de que la administración pueda controlar la admisión de las demandas, acciones o recursos.

En todo caso, cuando el juez haya inadvertido alguna de las causales de inadmisibilidad dispuestas en el artículo 173 de la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario –máxime cuando en el marco del juicio contencioso administrativo agrario no resulta aplicable el régimen de las cuestiones previas como sí sucede en el procedimiento ordinario agrario– cualquiera de los sujetos intervinientes en la relación procesal que sienta vulnerados sus derechos por la admisión de la pretensión del actor, puede, si bien no autorizado por el artículo *in commento*, formular su apelación, expresando los motivos por los cuales debe declararse inadmisible.

A fin de cuentas, en la mayoría de los casos hemos visto cómo algunos tribunales superiores agrarios se niegan a oír la apelación formulada, en una interpretación restrictiva de la ley, en cuyo caso resultaría plausible ejercer el recurso de hecho para ante la Sala de Casación Social en su

[67] Tribunal Supremo de Justicia Sala Politicoadministrativa. Sentencia N° 1.735 del 27 de julio de 2000. *(Caso: Juan Eduardo Adellán)*

Sala Especial Agraria, a los fines de que la misma dilucide si resulta procedente o no la apelación interpuesta.

2.13 *DE LA NOTIFICACIÓN DE LA ADMISIÓN - LAPSO PARA OPOSICIÓN Y CONTESTACIÓN. REMISIÓN DE ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS*

Artículo 174.- *El auto que declare admisible el recurso ordenará la notificación del Procurador General de la República y de los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa, para que procedan a oponerse al recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de un lapso de diez (10) días hábiles. Igualmente, ordenará la remisión de los antecedentes administrativos sobre los cuales se abrirá pieza separada.*

La norma precedentemente transcrita establece el deber de notificar a la Procuraduría General de la República y a los terceros que hayan sido notificados o participados del procedimiento administrativo en el marco de los juicios que se ventilan por ante la jurisdicción contencioso administrativa agraria. Así, disponen de un lapso de diez (10) días hábiles para formular oposición al recurso interpuesto.

De seguidas procederemos al análisis de las notificaciones a que hace referencia esta norma.

2.13.1 *Notificación de la Procuraduría General de la República*

Esta disposición, al igual que la prevista en los artículos 175 y 177 *eiusdem*, no son más que una remisión inexcusable a los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República[68]. En

[68] **Artículo 94**. *Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador o Procuradora General de la República de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República. Las notificaciones deben ser hechas por oficio y estar acompañadas de copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto.*
El proceso se suspenderá por un lapso de noventa (90) días continuos, el cual comienza a transcurrir a partir de la fecha de la consignación de la notificación, practicada en el respectivo expediente. Vencido este lapso, el Procurador o Procuradora se tendrá por notificado. Esta suspensión es aplicable únicamente a las demandas cuya cuantía es superior a Mil Unidades Tributarias (1.000 U.T.).
El Procurador o Procuradora General de la República, o quien actúe en su nombre, debe contestar dichas notificaciones durante este lapso, manifestando la ratificación de la suspensión, o su renuncia a lo que quede del referido lapso, en cuyo caso se tendrá igualmente por notificado.

el entendido que tal y como expresa la jurisprudencia[69] es obligatoria la notificación de la Procuraduría General de la República, de los recursos, demandas y acciones en los que en la que sea parte un ente agrario por pertenecer al Estado venezolano.

Es importante advertir que en aquellos recursos contenciosos administrativos interpuestos fundamentalmente contra el Instituto Nacional de Tierras (INTI) como ente rector en la administración, redistribución de las tierras con vocación y uso agrario, y en caso de la regularización de la posesión de las mismas que versaren sobre tierras baldías no transferidas con anterioridad a este ente estatal, la defensa corresponderá a la Procuraduría General de la República. Ello a tenor de lo consagrado el artículo 9 numeral 2 de su respectiva Ley Orgánica[70], quien en todo caso tendría la potestad de sustituir su representación en dicho Instituto, para que éste ejerza la defensa. De allí que su interés en estas causas agrarias tendrá efectos directos y, por ende, será imperativa su notificación, debidamente acompañada de las copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto, para ejercer su defensa o emitir su opinión al respecto.

Artículo 95. *Los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador o Procuradora General de la República de toda oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República.*
Estas notificaciones deben ser hechas por oficio y estar acompañados de copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto.
En tales casos, el proceso se suspenderá por un lapso de treinta (30) días continuos, contados a partir de la fecha de la consignación de la notificación practicada en el respectivo expediente. El Procurador o Procuradora General de la República, o quien actúe en su nombre, debe contestar dichas notificaciones durante este lapso, manifestando la ratificación de la suspensión o su renuncia a lo que quede del lapso, en cuyo caso se tendrá igualmente por notificado.
Artículo 96. *La falta de notificación al Procurador o Procuradora General de la República, así como las notificaciones defectuosas, son causal de reposición en cualquier estado y grado de la causa, la cual podrá ser declarada de oficio por el tribunal o a instancia del Procurador o Procuradora General de la República.*

[69] Ver Capítulo III N°s. 41 y 42.

[70] **Artículo 9,** num. 2º Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: *Es competencia de la Procuraduría General de la República: (omissis) 2º. Representar y defender a la República, en los juicios que se susciten entre ésta y personas públicas o privadas, por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de contratos que suscriban los órganos del Poder Público Nacional, así como todo lo atinente al régimen de tierras baldías y contratos en materia minera, energética y ambiental que celebre el Ejecutivo Nacional.*

2.13.2 *Notificación de los terceros*

En lo que respecta a la notificación de la admisión de aquellos terceros que hayan sido notificados o participado en el procedimiento administrativo, la jurisprudencia[71] nos ha indicado que deberá hacerse mediante un cartel dirigido a "todos los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa", para que comparezcan a oponerse dentro del lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación del mismo, como lo estipula la norma en cuestión. Asimismo, expresa que el cartel será publicado en un diario de mayor circulación local en el área de la jurisdicción del Tribunal competente por el territorio para conocer del procedimiento contencioso administrativo agrario de que se trate o, en su defecto, en un diario de mayor circulación nacional, en caso que no existiere aquél.

A pesar del señalamiento de la jurisprudencia respecto al modo en que debe proceder la notificación de terceros en el procedimiento contencioso administrativo, ha sido práctica de algunos tribunales el acordar la notificación personal en aquellos casos en los que los terceros se encuentren identificados en el procedimiento administrativo, para lo cual solicitan los antecedentes administrativos antes de proceder a la admisión del recurso.

Por otra parte, la norma en estudio no hace señalamiento expreso del tiempo para el retiro y consignación del cartel, ni de la consecuencia jurídica por su incumplimiento, como sí está contemplado de alguna manera para el procedimiento contencioso administrativo en el párrafo 12 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia[72].

Y es que, en efecto, si bien la jurisprudencia arriba comentada señala un lapso de diez días para la consignación del cartel, no es menos cierto que la misma no tiene una sustento legal, ni prevé el lapso para su retiro, publicación y menos aún, la sanción frente a su incumplimiento.

---

[71] Ver Capítulo III Nº 43.

[72] **Artículo 21,** párrafo 12: *...El recurrente deberá consignar un (1) ejemplar del periódico donde fue publicado el cartel, dentro de los tres (3) días siguientes a su publicación; el incumplimiento de esta obligación se entenderá que desiste del recurso, y se ordenará el archivo del expediente.*

Ahora bien, respecto al contencioso administrativo ordinario, la jurisprudencia[73] en un intento de llenar los vacíos de ley, procedió a aplicar supletoriamente, por mandato del primer aparte del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, el lapso de treinta (30) días continuos de la perención breve, previstos en el artículo 267 ordinal 1° del Código de Procedimiento Civil, para que en los recursos contencioso administrativos de anulación se cumpla con la obligación de retirar y publicar el cartel de emplazamiento a que se refiere el aparte decimoprimero del artículo 21 *eiusdem*, y cuyo incumplimiento acarreara el desistimiento como una sanción para la parte actora en virtud de su inactividad en el procedimiento.

En este contexto, no hay lugar a dudas que la Sala Especial Agraria al expresar el modo y tiempo en los cuales debe llevarse acabo la notificación de los terceros, lo hizo precisamente en un intento de llenar el vacío de ley y de garantizar los principios constitucionales que rigen el contencioso administrativo lo que, efectivamente, impone una consecuencia jurídica para el recurrente por su inactividad. Es así como a nuestro entender resultarían aplicables para el contencioso administrativo agrario las consideraciones que sobre el tiempo del retiro, publicación y consignación del cartel de terceros expresó la Sala Politicoadministrativa en la sentencia arriba identificada.

2.14 *DEL LAPSO PARA CONTESTACIÓN - NOTIFICACIÓN Y CITACIÓN PARA LA CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS PATRIMONIALES*

Artículo 175.- *El auto que admita las demandas patrimoniales ordenará la notificación del Procurador General de la República y la citación del ente estatal agrario demandado, para que procedan a dar contestación a la demanda interpuesta dentro de un lapso de quince (15) días hábiles.*

El Título V, Capítulo II, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al referirse a la organización del Poder Público Nacional, en cuanto a la rama ejecutiva corresponde, dispone en su artículo 247 que la Procuraduría General de la República asesorará, defenderá y

[73] Ver Capítulo III Nº 44.

representará judicial y extrajudicialmente los **intereses patrimoniales de la República**, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional, siendo que en su Ley Orgánica, se determinaría su organización, competencia y funcionamiento.

A su vez, el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone que los funcionarios judiciales están en el deber notificar al Procurador o Procuradora General de la República, de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República. En este mismo sentido, la jurisprudencia[74] ha ratificado la obligatoriedad de notificar a la Procuraduría General de la República, cuyo incumplimiento traerá como indefectible consecuencia la reposición de la causa.

Así, previo al agotamiento del antejuicio administrativo por ante el ente estatal agrario respectivo, conforme a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y de su consignación en autos, el tribunal agrario procederá a admitir la demanda de contenido patrimonial, ordenando en el mismo auto, la notificación del Procurador o Procuradora General de la República y la citación del ente agrario demandado, para que dentro de un lapso de quince (15) días hábiles, procedan a dar contestación a la misma.

Obsérvese cómo la norma en estudio dispone la notificación del Procurador o Procuradora General de la República para el acto de contestación, pero en el caso del ente agrario, la misma se refiere a una citación. Ello viene dado porque no es una carga de este máximo órgano consultor de la República dar contestación a esta clase de demandas cuando las mismas sean incoadas contra algún ente estatal, en especial aquellos que detentan personalidad jurídica y patrimonio propio distinto al de la República, toda vez que así ha reiterado la jurisprudencia[75]. Esta "notificación se configura como la observancia de una formalidad legal que permite al Procurador o Procuradora conocer de una acción contra un ente perteneciente a la Nación, y en dado caso de que lo considere pertinente hacerse parte en el proceso para la defensa de los derechos e intereses de éste, en razón de que se confunden con los de la Nación".

[74] Ver Capítulo III Nº 42.
[75] Ver Capítulo III Nº 41.

Una consecuencia directa de esta situación radica en que tampoco resultaría aplicable la disposición contenida en el Artículo 228 del Código de Procedimiento Civil[76], referido al transcurso de más de sesenta días entre una citación y otra, cuya consecuencia inmediata sería la reposición de la causa al estado de librar nuevamente las mismas.

En cuanto al resto del *iter* procesal, las demandas de contenido patrimonial se continuarán ventilando de acuerdo con las previsiones del procedimiento contencioso administrativo de nulidad agrario dispuesto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario[77].

De igual forma, es de importancia reiterar, que el tribunal de la causa deberá conceder el término de la distancia a favor del ente agrario para la contestación de la demanda patrimonial, en los casos en que le sea aplicable, de acuerdo con la ubicación de la sede principal[78].

2.15 *DE LA NO CONFESIÓN FICTA DE LOS ENTES AGRARIOS*

Artículo 176.- *La confesión ficta no operará contra los entes estatales agrarios. En caso de falta de contestación a la demanda, ésta se considerará contradicha en todas sus partes.*

Dentro de las prerrogativas y privilegios que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario le confirió a los entes estatales, en el marco de las demandas de contenido patrimonial, encontramos la referida a la no confesión ficta de los mismos, en caso de no dar contestación a la demanda interpuesta.

---

[76] Código de Procedimiento Civil.
Artículo 228. *Cuando sean varios quienes hayan de ser citados y el resultado de todas las citaciones no constare en el expediente, por lo menos dos días antes de aquel en que debe verificarse el acto, éste quedará diferido para la misma hora del día que fije el Tribunal. Esta fijación no podrá exceder del término ordinario concedido para el acto, ni ser menor de dos días.*
En todo caso, si transcurrieren más de sesenta días entre la primera y la última citación, las practicadas quedarán sin efecto y el procedimiento quedará suspendido hasta que el demandante solicite nuevamente la citación de todos los demandados. Si hubiere citación por carteles, bastará que la primera publicación haya sido hecha dentro del lapso indicado.

[77] Artículos 163, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 179 al 189, 191 al 194 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

[78] En este sentido, en los casos los previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se observa cómo el Instituto Nacional de Tierras (INTI) tiene su sede ubicada en la ciudad de Caracas, Distrito Capital. El Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) en Barquisimeto Estado Lara, y finalmente la Corporación Venezolana Agraria en la ciudad de Acarigua Estado Portuguesa.

En este orden de ideas, vemos cómo esta sanción procesal de extremo rigor como es la confesión ficta, que opera de pleno derecho cuando están dados los presupuestos previstos por ley[79], y que sobrevendría en el reconocimiento tácito de las pretensiones actorales no contrarias a Derecho ni al orden público, no opera contra los entes estatales agrarios.

Se trata entonces, de una excepción a la institución procesal de la confesión ficta, que en forma expresa la Ley bajo análisis le confiere a los entes estatales agrarios.

En contraste a ello, la denominada carga de la prueba, continúa en manos del actor, por cuanto a pesar de la no contestación de la demanda, no se entenderá invertida la misma. Además, es menester señalar, que en el caso de configurarse el supuesto indicado en la norma bajo estudio, el juez agrario para fundamentar su decisión, deberá referirlo en la motiva de la sentencia de mérito, indicando los efectos procesales resultantes de la misma y su impacto sobre el estudio y valoración del acervo probatorio.

2.16 *DE LA NOTIFICACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA REPOSICIÓN DE LA CAUSA*

Artículo 177.- *Se notificará al Procurador o Procuradora General de la República de toda demanda o recurso que sea interpuesta contra cualquier ente agrario o contra cualquier acto administrativo agrario, así como cuando sean dictadas sentencias interlocutorias o definitivas. La falta de notificación al Procurador o Procuradora General de la República, dará lugar a la reposición de la causa o de oficio o a instancia de éste.*

Esta norma de orden público impone la obligación de notificar al Procurador o Procuradora General de la República de toda demanda o recur-

[79] Código de Procedimiento Civil
Artículo 362. *Si el demandado no diere contestación a la demanda dentro de los plazos indicados en este Código, se le tendrá por confeso en cuanto no sea contrario al derecho la petición del demandante, si nada probare que le favorezca. En este caso, vencido el lapso de promoción de pruebas sin que el demandado hubiese promovido alguna, el Tribunal procederá a sentenciar la causa, sin más dilación, dentro de los ocho días siguientes al vencimiento de aquel lapso, ateniéndose a la confesión del demandado. En todo caso, a los fines de la apelación se dejará transcurrir íntegramente el mencionado lapso de ocho días si la sentencia fuere pronunciada antes de su vencimiento.*

so interpuesto contra cualquier ente agrario, ya no solamente a los fines previstos en el análisis realizado a los artículos 174 y 175, es decir, para la oposición y contestación del recurso y la demanda respectivamente, sino que en forma expresa señala, notificar de las "sentencias interlocutorias y definitivas".

Como consecuencia inmediata de la no notificación o la notificación defectuosa de este funcionario superior, y de acuerdo con lo dispuesto en la norma indicada, procede la indefectible reposición de la causa al estado de que se practique nuevamente la misma. Y de acuerdo con lo dispuesto en la norma, tal cosa podrá ser declarada por el juez agrario en cualquier estado y grado del procedimiento, todo ello con el fin de procurar la estabilidad del proceso.

Ahora bien, no hay lugar a dudas que la reposición de la causa procede bien de oficio o a solicitud del Procurador o Procuradora General de la República[80], no así, respecto del actor o del ente agrario, quienes no fueron facultados expresamente por el legislador. Sin embargo, consideramos y ha sido una práctica judicial reiterada, que por tratarse de una norma de orden público, tanto el actor como el ente agrario pueden advertir el incumplimiento de esta norma, para lo cual el juez agrario como garante de la estabilidad de los juicios, deberá de oficio acordar la reposición de la causa al estado en que sea subsanada la falta de notificación[81].

En todo caso y así ha reiterado la jurisprudencia, el artículo 177 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, cuyo dispositivo primigenio se encuentra contemplado en los artículos 94, 95 y 96 de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consagra la obligación de los funcionarios judiciales de notificar a la Procuraduría General de la República, "no puede entenderse como un mero formalismo del proceso en la realización de la justicia, ya que su omisión implica un menoscabo del derecho a la defensa y al debido proceso de la República, que quedaría en estado de indefensión al no poder recurrir del fallo que afecte sus intereses"[82].

[80] En este mismo sentido, fue consagrado en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que señala: "La falta de notificación al Procurador o Procuradora General de la República, así como las notificaciones defectuosas, son causal de reposición en cualquier estado y grado de la causa, la cual podrá ser declarada de oficio por el tribunal o a instancia del Procurador o Procuradora General de la República".
[81] Ver Capítulo III Nº 42.
[82] *Ídem.*

La consecuencia jurídica de la notificación al Procurador o Procuradora General de la República indicada en los artículos 174, 175 y 177 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es el lapso de paralización de noventa (90) días del proceso que prescribe el artículo 94 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República[83].

Dicho lapso de paralización comenzará a computarse a partir de la consignación por el Alguacil en el expediente respectivo, de la boleta de notificación debidamente firmada por el Procurador General de la República, sin que se exija el cumplimiento de otra formalidad.

2.17 *DE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO Y LA PONDERACIÓN DE INTERESES*

Artículo 178.- *A solicitud de parte, y sin perjuicio de otros poderes cautelares que la legislación otorga a los jueces, el Tribunal de la causa podrá suspender, en todo o en parte, los efectos del acto administrativo recurrido, sólo cuando el peticionante compruebe que su inmediata ejecución comporta perjuicios o gravámenes irreparables o de difícil reparación por la definitiva y acompañe garantía suficiente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al auto que la acuerde.*

En todo caso, el Juez deberá analizar los intereses colectivos en conflicto pudiendo negar la medida cautelar peticionada si comprueba que la falta de ejecución del acto comporta perjuicios al entorno social.

El Juez de la causa será responsable personal y patrimonialmente en caso de que las garantías otorgadas no resulten suficientes para salvaguardar los intereses públicos, quedando a salvo las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

---

[83] Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
Artículo 94. *(omissis) El proceso se suspenderá por un lapso de noventa (90) días continuos, el cual comienza a transcurrir a partir de la fecha de consignación de la notificación, practicada en el respectivo expediente. Vencido este lapso, el Procurador o Procuradora se tendrá por notificado.*

La medida acordada podrá ser revocada, de oficio o instancia de parte, por falta de impulso procesal de la parte beneficiada, cuando no se consigne la garantía suficiente dentro del lapso antes señalado, o cuando hayan variado las circunstancias iniciales que la justificaron.

En caso de que cualquiera de las medidas cautelares sea peticionada por los representantes de los entes estatales agrarios no se exigirá garantía alguna, ni tampoco podrá revocarse por falta de impulso procesal.

Tampoco será exigida garantía alguna para aquellos accionantes beneficiarios de la presente ley, que carezcan de recursos económicos y lo comprueben fehacientemente.

Ha sostenido la doctrina[84] que en materia de los efectos y ejecución de los actos administrativos, la Administración Pública goza de las prerrogativas de ejecutividad y ejecutoriedad de los mismos, y que derivan del principio de presunción de legitimidad, legalidad y veracidad que tienen; por lo que, la Administración no tiene que acudir al órgano judicial para validar sus actos ni para ejecutarlos. Presupuestos éstos que pasan a constituir una excepción frente a la llamada medida de suspensión de los efectos del acto.

Ha sido enfática la jurisprudencia patria al considerar que la suspensión de los efectos del acto, como una medida cautelar, sólo procede cuando se verifiquen concurrentemente los supuestos que la justifican. A saber, que sea "necesaria a los fines de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación, o bien para evitar que el fallo quede ilusorio, y que adicionalmente resulte presumible que la pretensión procesal principal resultara favorable"[85]. Por lo que deben comprobarse los requisitos de procedencia de toda medida cautelar, es decir, el riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo *periculum in mora* y la presunción grave del derecho que se reclama *fumus boni iuris*.

[84] Brewer-Carías, Allan (2005). *Sobre la importancia para el derecho administrativo de la noción de acto administrativo y de sus efectos.* III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Brewer Carías" (p. 40). Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo.
[85] Ver Capítulo III Nº 45.

2.17.1 *De los presupuestos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto*

2.17.1.1 *Solicitud*

Del análisis de la norma, podemos colegir que la suspensión de los efectos del acto puede ser solicitada a instancia de parte y por los representantes de los entes estatales agrarios; en este último supuesto, suponemos está referido a un ente agrario distinto al emisor del acto. Asimismo, podría deducirse del análisis de la norma, que el legislador faculta al juez agrario para acordarla aún de oficio.

2.17.1.2 *Efecto*

La suspensión parcial o total de los efectos del acto.

2.17.1.3 *Acto administrativo*

Sólo procede esta medida contra actos administrativos de efectos particulares. Asimismo, que el acto objeto de esta medida cautelar no debe haber sido ejecutado por la Administración, pues precisamente detener la ejecución es el fin que persigue la suspensión.

2.17.1.4 *Recurso Contencioso Agrario de Nulidad*

La suspensión de los efectos del acto se produce dentro de un procedimiento contencioso administrativo agrario en el que se debate la nulidad de un acto administrativo emanado de un ente estatal agrario.

2.17.1.5 *Comprobarse los requisitos de procedencia de toda medida cautelar*

Al respecto la jurisprudencia[86] ha señalado que por tratarse de una medida cautelar requiere además de la verificación del *fumus boni iuris*, la determinación del *periculum in mora.*

En relación al *periculum in mora,* a que hace referencia la norma bajo análisis, cuando señala "compruebe que su inmediata ejecución comporta perjuicios o gravámenes irreparables o de difícil reparación por la

[86] Ver Capítulo III Nº 45.

definitiva", es de vital importancia, para acordar su procedencia que la amenaza de daño irreparable que se alegue esté apoyada en un hecho cierto y comprobable, que cree en el ánimo del juez agrario la certeza que, de no suspenderse los efectos del acto, se le estaría ocasionando al solicitante un daño irreparable o de difícil reparación por la definitiva.

Por lo antes expuesto, no basta, sostiene la jurisprudencia[87], con alegar perjuicios o gravámenes irreparables o de difícil reparación, sino que el particular o ente agrario tienen la carga de traer a los autos prueba suficiente de tal situación a los fines de su procedencia.

En este orden de ideas, la jurisprudencia[88] previó la existencia de otro requisito para la procedencia de las medidas cautelares, como la ponderación de intereses. Requisito éste, que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario consagró en forma expresa en la norma bajo análisis, al disponer: "En todo caso, el Juez deberá analizar los intereses colectivos en conflicto, pudiendo negar la medida cautelar peticionada si comprueba que la falta de ejecución del acto comporta perjuicios al entorno social".

De igual forma el juez, en uso de ese mismo poder cautelar que lo habilita para dictar de oficio las medidas preventivas de hacer o no hacer a los particulares y a los entes estatales agrarios a que se refiere el artículo 163 de la LTDA, puede suspender de oficio en todo o en parte los efectos de los actos recurridos, para los cual deberá velar previamente por el cumplimiento de las condiciones exigidas por el legislador, como el caso del *fumus boni iuris*, o presunción del buen derecho, que en el presente caso resultaría indudablemente del interés social y colectivo tutelado por el Estado. El *periculum in mora,* y al mismo tiempo, la Ponderación de Intereses, deberán por tanto justificar que el acto administrativo recurrido pudiera afectar terminantemente el interés colectivo, siendo imposible su reparación en la definitiva, deteniendo así el daño inminente o continuidad de la lesión en curso que la aplicación del mismo comportaría.

[87] Ver Capítulo III Nº 46.
[88] Ver Capítulo III Nos. 47 y 48.

2.17.1.6 *Garantía o caución suficiente exigida por el tribunal*

Consagra el deber de la parte solicitante de la medida de acompañar la garantía suficiente[89] dentro de los cinco días hábiles siguientes al auto del juez agrario que la acordó. Quedando exceptuados de este requisito los representantes de los entes estatales agrarios y los solicitantes que carezcan de los recursos económicos, estos últimos siempre que lo comprueben fehacientemente.

También prevé la norma, la responsabilidad en la cual incurre el juez agrario, en el caso que la caución o garantía acordada resulte insuficiente a los fines de los intereses públicos.

2.17.2 *Revocatoria*

Establece que la medida acordada podrá ser revocada de oficio o a instancia de parte, cuando estén dados cualquiera de los presupuestos previstos en la norma en estudio, como son: falta de impulso procesal de las partes, cuando no se consigne la garantía suficiente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al auto que la acuerde o cuando hayan variado las circunstancias iniciales que la justificaron.

El auto que acuerde la medida de suspensión de los efectos del acto será inapelable. En todo caso, ha señalado la jurisprudencia[90] que respecto al mismo, lo que procedería es la oposición a la medida de conformidad con el 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil[91].

---

[89] Garantía ésta que es exigida de igual manera en el contencioso administrativo ordinario, como se desprende del párrafo 21 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia: *El Tribunal Supremo de Justicia podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, a instancia de parte, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. A tal efecto, se deberá exigir al solicitante garantía suficiente para garantizar las resultas del juicio.*

[90] Ver Capítulo III Nº 3.

[91] Código de Procedimiento Civil

Artículo 602.

Dentro del tercer día siguiente a la ejecución de la medida preventiva, si la parte contra quien obre estuviere ya citada; o dentro del tercer día siguiente a su citación, la parte contra quien obre la medida podrá oponerse a ella, exponiendo las razones o fundamentos que tuviere que alegar.

Haya habido o no oposición, se entenderá abierta una articulación de ocho días, para que los interesados promueven y hagan evacuar las pruebas que convengan a sus derechos.

En los casos a que se refiere el artículo 590, no habrá oposición, ni la articulación de que trata este artículo, pero la parte podrá hacer suspender la medida, como se establece en el artículo 589.

2.18 *AUDIENCIA ORAL PARA LA MEDIDA CAUTELAR*

Artículo 179.- *Sin perjuicio de los poderes de oficio del Juez a que se refiere el artículo 163 del presente Título, cuando alguna parte solicite cualquier medida cautelar, el Juez ordenará la realización de una única audiencia oral, a los fines de conocer la posición de las partes en conflicto. Una vez concluida la audiencia oral, el Juez de la causa decidirá inmediatamente sobre la petición cautelar. Dicha decisión sólo podrá diferirse por cuarenta y ocho (48) horas, en caso de que el Juez lo considere necesario para un mejor conocimiento del asunto.*

En el contencioso administrativo ordinario se ha señalado que la pretensión cautelar, si bien es para garantizar las resultas del juicio, no puede constituir un prejuzgamiento sobre la decisión definitiva[92].

Este artículo consagra el deber del juez agrario de acordar la realización de una única audiencia oral, a los fines de conocer la posición de las partes en conflicto, antes de proceder a acordar la medida cautelar.

En este orden de ideas, podremos deducir que siendo el amparo cautelar una medida cautelar, debe resultar obligatoria la realización de la audiencia oral.

Similar situación se presentaría en caso de que el amparo cautelar fuera subsidiariamente peticionado con medida cautelar, donde el Juez puede acordar la cautela peticionada por vía de amparo, en cuyo caso no sería exigible la caución. Pero en supuesto de ser desechada ésta, y que el juez pase a pronunciarse sobre la medida petición, declarándola procedente, debe imponerse al actor la carga de presentar la caución a que se refiere el artículo 178 de la Ley.

---

[92] Ley Orgánica del Tribunal Supremo
Artículo 19 párrafo 11.
En cualquier estado y grado del proceso las partes podrán solicitar, y el Tribunal Supremo de Justicia podrá acordar, aun de oficio, las medidas cautelares que estimen pertinentes para resguardar la apariencia de buen derecho invocada y garantizar las resultas del juicio, siempre que dichas medidas no prejuzguen sobre la decisión definitiva.

2.18.1 *Característica de la audiencia*

2.18.1.1 *Notificación de las partes*

Si bien existe un vacío en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario respecto a la notificación de las partes para esta audiencia oral, es menester señalar que el juez agrario deberá notificar tanto del ente agrario cuyo acto u omisión se recurre y de la persona o personas cuyos derechos subjetivos e intereses en juego pueden verse afectados, ello en aras de garantizar el derecho a la defensa.

La no notificación de alguna de las partes para la celebración de la audiencia de medida cautelar supondrá la invalidez del acto, así como de los subsiguientes a éste en cuanto a la incidencia de la medida se refiere.

2.18.1.2 *El carácter contradictorio o bilateralidad de la audiencia*

Es característica esencial de toda audiencia oral su carácter contradictorio. Es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego, y que sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de que el juez agrario proceda a tomar una decisión definitiva sobre la petición cautelar. En virtud de tal principio, resulta obligatoria la presencia de las partes, de manera de que el juez, en uso de su poder inquisidor, pueda formular las preguntas pertinentes, despejar las dudas y formarse un mejor criterio previo a su decisión sobre la pretensión cautelar.

2.18.1.3 *Reducción por escrito de los alegatos orales*

Resulta esencial para el juez agrario disponer lo necesario para estudiar a profundidad la procedencia o no de la medida peticionada. En ese sentido, dispondrá lo necesario para compilar por escrito o incluso mediante el empleo de medios audiovisuales, las deposiciones de las partes, los cuales deberá analizar contraponiendo sus alegatos hasta llegar a una resolución definitiva.

2.18.1.4 *Celeridad en la decisión*

Como característica final de toda audiencia oral de medidas, se encuentra la obligación del Juez de adoptar inmediatamente su decisión una

vez concluida la misma, la cual por disposición expresa de la ley sólo podrá diferirse por cuarenta y ocho (48) horas, si así lo considere necesario el juez agrario para un mejor conocimiento del asunto.

2.19 *DEL LAPSO PROBATORIO*

Artículo 180.- *Al día siguiente del vencimiento de la oportunidad para la contestación de la demanda o de la oposición al recurso, la causa quedará abierta a pruebas sin necesidad de auto expreso, fecha a partir de la cual se empezará a computar un lapso de tres (3) días hábiles para la promoción de pruebas. Vencido este lapso se agregarán las pruebas pudiéndose oponer la parte a la admisión de las mismas dentro del primer día de despacho siguiente. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al Tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad de las mismas. La apelación contra el auto que niegue la admisión de las pruebas sólo tendrá efecto devolutivo y podrá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.*

Las partes podrán evacuar las pruebas que hayan sido admitidas dentro de un lapso de diez (10) días hábiles.

El artículo aquí transcrito consagra otra fase del procedimiento contencioso administrativo agrario como es la fase probatoria, la cual se abre de pleno derecho, es decir, sin necesidad de auto expreso, una vez vencido el lapso para la contestación de la demanda o de la oposición del recurso.

La fase probatoria se lleva acabo en los siguientes lapsos:

a) Un lapso de tres (3) días hábiles para que las partes realicen la promoción de todas aquellas pruebas legales y pertinentes en aras de probar un mejor derecho en juicio. Fenecido dicho lapso, al día hábil siguiente se agregarán las pruebas al expediente;

b) Al día hábil siguiente de vencido el lapso de promoción, las partes podrán formular la oposición a las pruebas promovidas. Es de advertir que si bien la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no señala en forma expresa los motivos de la oposición, le

es aplicable las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil, esto es, cuando las pruebas resulten manifiestamente ilegales o impertinentes[93].

c) Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al señalado en el literal anterior, el tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad o no de las mismas.

d) Y finalmente, nos indica la norma que las partes podrán evacuar las pruebas que hayan sido admitidas dentro de un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la admisión.

Cabe resaltar, que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no consagra norma alguna respecto a la posibilidad de apelar del auto que admita o no admita las pruebas promovidas. En tal sentido, consideramos aplicable por analogía la disposición que sobre el caso en particular consagra la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia[94].

2.20 *DE LOS MEDIOS DE PRUEBAS*

Artículo 181.- *Se admitirán como medios de prueba los previstos en el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil y otras leyes. No obstante, ni las autoridades ni los representantes legales de los entes agrarios, estarán obligados a absolver posiciones juradas ni a prestar juramento decisorio. La confesión espontánea del funcionario público o de los sustitutos no tendrá valor probatorio.*

A lo largo de esta obra hemos querido asentar el carácter autónomo y la especificidad del derecho agrario. Sin embargo, respecto al ámbito probatorio, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se limita a adoptar los medios de pruebas existentes en otras ramas del Derecho.

---

[93] Código de Procedimiento Civil.
Artículo 397. *Dentro de los tres días siguientes al término de la promoción, cada parte deberá expresar si conviene en alguno o algunos de los hechos que trata de probar la contraparte, determinándolos con claridad, a fin de que el Juez pueda fijar con precisión los hechos en que estén de acuerdo, los cuales no serán objeto de prueba. Si alguna de las partes no llenare dicha formalidad en el término fijado, se considerarán contradichos los hechos.*
Pueden también las partes, dentro del lapso mencionado, oponerse a la admisión de las pruebas de la contraparte que aparezcan manifiestamente ilegales o impertinentes.

[94] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia
Artículo 19 párrafo 12. *(...) Contra los autos que nieguen la admisión de pruebas se oirá apelación en ambos efectos, y contra los autos que las admitan se oirá en un solo efecto.*

En este sentido, el artículo bajo estudio expresa que los medios de pruebas que serán admitidos son los previstos en el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil y otras leyes[95], y con ello las partes gozan de una gama de posibilidades para probar sus alegatos y con ello formar en el convencimiento del juez agrario que su pretensión se encuentra ajustada a derecho.

Es de vital importancia resaltar que en el caso del recurso contencioso de nulidad agraria, los recurrentes deben ser cautelosos a la hora de seleccionar los medios de pruebas, ya que los mismos deben servir para probar los vicios invocados, es decir, deben ser pertinentes.

Así, es deber del juez admitir cualquier medio de prueba promovido e incorporarlo al proceso agrario, siempre que no exista disposición expresa de ley que impida lo contrario y no resulte manifiestamente ilegal ni impertinente.

Tenemos entonces que el Código de Procedimiento Civil señala como los medios clásicos probatorios admisibles, los siguientes:

a) Los medios instrumentales o pruebas por escrito;

b) La confesión;

c) La prueba testimonial;

d) Posiciones juradas;

e) Juramento decisorio;

f) Experticia; y

g) Inspección judicial

Sin embargo, de los medios de pruebas precedentemente expuestos, observamos cómo en la práctica en los juicios contenciosos administrativos agrarios su promoción se reduce sólo a tres (3), que son las instrumentales, la experticia y la inspección judicial.

---

[95] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia
Artículo 19 párrafo 12. *(...) la experticia, posiciones juradas, los instrumentos públicos y privados, y finalmente como supletorias la inspección judicial y la exhibición*

Debemos recordar que las posiciones juradas como mecanismo para obtener la confesión en el proceso, con el compromiso previo del interrogado manifestado a través del juramento, de decir la verdad sobre los hechos afirmativos indagados, no resultan aplicables a los entes estatales agrarios, cuya ley de creación exima a sus autoridades y representantes legales de absolver posiciones juradas, además de prestar juramento decisorio.

En este sentido, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario igualmente exime a las autoridades y a los representantes legales de los entes agrarios, de la carga de absolver posiciones juradas, lo cual en principio no resultaría óbice para que éstas la promuevan contra el recurrente. Ciertamente, esto constituye en una clara manifestación de las prerrogativas y privilegios de la República que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario le confirió a los entes estatales agrarios.

Sin embargo, dicha Ley no exime expresamente por ejemplo[96], a los presidentes de los referidos entes agrarios de contestar por escrito preguntas o cuestionarios promovidos específicamente por la parte recurrente en su escrito de promoción de pruebas. En ese caso, el tribunal para su evacuación y los fines de formarse un mejor criterio al respecto, acordará remitir a los citados funcionarios copia certificada de los respectivos cuestionarios indicados en el aludido escrito de promoción de pruebas para que éstos den respuesta a los mismos, reservándose su apreciación en la sentencia definitiva.

Somos del criterio que la parte recurrente podría oponerse a rendir las mismas, ya que al no ser obligatorias para el ente agrario, no sería posible la reciprocidad que le es implícita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 406 del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la jurisprudencia se encargará de allanar el camino para un mejor entendimiento sobre la aplicación de la norma, por cuanto refleja un desequilibrio considerable en juicio.

[96] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia
Artículo 19, párrafo 12. *(...) Sin embargo, las autoridades y los representantes legales de la República no están obligados a absolver posiciones, pero contestarán por escrito las preguntas que, en igual forma, les hicieren el Juez o la Jueza o la contraparte sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo*

Asimismo, este artículo nos señala otro medio de prueba como lo es la confesión espontánea del funcionario público o de los sustitutos, la cual no tendrá valor probatorio en el proceso agrario.

Es importante indicar que la confesión como medio probatorio consiste en el reconocimiento de un hecho que hace el interesado de un acto propio, en atención a un asunto jurídico que en alguna manera resulta desfavorable al confesante. De allí que, en salvaguarda de los intereses de la República en juicio y de los entes estatales agrarios, el legislador consideró la inconveniencia de admitir la confesión espontánea de funcionarios públicos o los sustitutos de los mismos, en observancia a la vigencia de los principios particulares que informan el derecho público.

En este orden de ideas, el juez agrario deberá negar admisión por resultar manifiestamente ilegal, respecto a la promoción de esta clase de pruebas dirigida a hacer valer la confesión de estos sujetos, especialmente al constituir dichos funcionarios o sustitutos, simples operadores de la actividad administrativa del ente estatal agrario. Ello en el entendido que en el caso de ser admitida cualquier confesión espontánea emanada de los mismos, deberá entenderse como evacuada a título personal, no así como manifestación inequívoca de la voluntad o accionar del ente que representan, careciendo consecuencialmente de todo mérito probatorio.

Finalmente, es importante advertir, que los privilegios y prerrogativas del ente estatal agrario no sólo limitan el empleo de los medios de prueba a la parte recurrente, si no que también esas prerrogativas de la administración agraria restringen el poder inquisitivo del juez contencioso administrativo en cuanto a la materia probatoria se refiere, al limitarlo a las permitidas por la ley.

2.21 *DE LA PRUEBA DE EXPERTICIA*

Artículo 182.- *La prueba de experticia podrá acordarse de oficio o a instancia de parte, por un único experto designado por el Juez de la causa, quien le fijará un lapso prudencial para que rinda su dictamen.*

El dictamen consignado por el experto no será vinculante para el Juez, quien podrá apartarse si existen otros medios de prueba que produzcan suficientes elementos de convicción que consten, tanto en el expediente de la causa como en el expediente administrativo.

La norma bajo estudio prevé la eventualidad para que, de oficio o a instancia de parte, el juez agrario proceda a la designación de un único experto a los fines que lleve a cabo la experticia requerida.

Es importante señalar, que el tribunal fijará por auto expreso la oportunidad para hacer el nombramiento de experto, previa consignación de la constancia de aceptación del cargo por parte de éste. También acordará el tiempo para la entrega de las resultas de la experticia, debiendo el dictamen contener las conclusiones fundamentadas de manera objetiva a que hubiere lugar.

El dictamen consignado por el experto no será vinculante para el Juez, a quien le resultará potestativo apartarse o no de las resultas arrojadas por la experticia, siempre y cuando los elementos de convicción que utilice para dictar la sentencia de mérito estén debidamente soportados en el acervo probatorio cursante en el expediente.

Finalmente, si bien la norma bajo estudio no le confiere al juez la facultad expresa para evacuar de oficio la experticia promovida por alguna de las partes, consideramos que éste se encontraría plenamente facultado, para en caso de que así lo considere necesario y en aras de la búsqueda de la verdad, ordenar de oficio su evacuación.

2.22 *DE LA DECLARATORIA DE MERO DERECHO*

Artículo 183.- *No habrá lugar a la apertura del lapso probatorio cuando la controversia fuere de mero derecho, o bien cuando el demandante o recurrente y el representante de los entes estatales agrarios, así expresamente lo convengan.*

Esta norma nos presenta dos supuestos procesales para la no apertura del lapso probatorio. El primero está referido a la declaratoria de mero derecho, dada la naturaleza de la controversia. Y el segundo, cuando el demandante o recurrente y el representante del ente estatal agrario lo convengan expresamente.

En este sentido, la negativa de apertura del lapso probatorio puede ser solicitada bien por el demandante o recurrente con el libelo de la demanda, o por los representantes del ente estatal agrario en la contestación de la demanda o de la oposición al recurso. También procede cuando el demandante o recurrente y el representante del ente estatal agrario expresamente lo convengan por escrito en el tribunal, para lo cual dis-

ponen hasta el último día del lapso para la contestación de la demanda o recurso para la solicitud conjunta, so pena de que se abra el lapso de pruebas de pleno derecho y sin necesidad de auto expreso.

Sin embargo, al resultar la supresión del lapso probatorio de común acuerdo una recíproca concesión, consideramos que el juez agrario deberá revisar la suficiencia de representación en especial ante la existencia de poderes otorgados al representante o representantes del ente estatal agrario, en cuanto a facultad de transacción, antes de declarar la misma.

En todo caso, y como lo indicábamos en el párrafo anterior, no existe impedimento alguno para que la no apertura del lapso probatorio sea solicitada unilateralmente por cualquiera de las partes intervinientes y luego consentida por la otra, salvo que se trate de una controversia de pleno derecho y el juez no lo hubiere advertido.

Ahora bien, en ambos supuestos, es necesario que a los simples efectos de decidir la causa, al juez agrario sencillamente le baste la confrontación de la pretensión planteada con las normas legales y/o constitucionales que se dicen vulneradas. Por ello, en las demandas o recursos considerados de mero derecho, no deben existir hechos controvertidos que ameriten la evacuación de pruebas que vaya más allá de un simple análisis de aspectos jurídicos para decidir sobre la procedencia o no de las mismas. Traemos a colación una máxima que señala: *"Los hechos son motivos de prueba, el derecho no"*.

Es importante recordar, que la declaratoria de mero derecho y por ende la supresión del lapso probatorio, permitirá obviar básicamente la fase de pruebas que consecuencialmente resultarían innecesarias en procesos de esta naturaleza, no así el acto oral de informes y los sucesivos a éste ante la alzada, lo cuales deberán verificarse de acuerdo con lo previsto en la ley.

Finalmente, debemos señalar que la figura procesal de declaratoria de mero derecho resulta un claro ejemplo de los principios de brevedad y economía procesal que entre otros rigen al proceso agrario.

2.23 *DEL ACTO DE INFORMES Y SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA*

Artículo 184.- *Vencido el lapso probatorio se fijará uno de los tres (3) días de despacho siguientes para el acto de informes, el cual se*

llevará a cabo en audiencia oral. Verificada o vencida la oportunidad fijada para informes, la causa entrará en estado de sentencia, la cual deberá ser dictada por el Tribunal dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos.

El tribunal deberá fijar mediante auto expreso el día y hora para que tenga lugar el acto de informes, el cual se verificará en uno de los tres (3) días siguientes al vencimiento del lapso probatorio. Acto éste que se caracteriza por ser público y esencial en el proceso agrario.

En el acto de informes se desarrollan principios tales como inmediación y oralidad, propios de los procedimientos jurisdiccionales agrarios. En cuanto a la oralidad del acto, debemos señalar que las partes y los terceros intervinientes deberán exponer ante el juez de mérito y a viva voz los alegatos y deposiciones sobre sus pretensiones, las cuales y de acuerdo con lo ordenado por el juez, podrán ser reducidas a escrito y/o reproducidas en video o audio según corresponda, para luego se agregadas a las actas procesales y sobre la base de ellas tomar la decisión.

Por otra parte, la jurisprudencia[97] de la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria ha sentado criterio al señalar que el acto de informes se corresponde con un acto esencial del procedimiento agrario, en el cual predomina el principio de inmediación, por lo que su no fijación trae como consecuencia inmediata, la reposición de la causa al estado que se fije la oportunidad para que tenga lugar dicho acto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Al acto de Informes, en principio, deben concurrir las partes con la cualidad suficiente y previamente acreditada en autos, bien en condición de parte o como terceros. Y decimos en principio, por cuanto la no concurrencia de alguna de las partes no es impedimento para que se lleve a cabo la audiencia. No obstante, la no concurrencia de ninguna de ellas será suficiente para declarar el acto desierto, entrando inmediatamente la causa en estado de sentencia.

Finalmente, sobre el lapso de sesenta (60) días continuos para sentenciar, es importante advertir, que después de "vista" la causa –esto es, encontrándose el proceso en etapa de sentencia– la intervención de las

[97] Ver Capítulo III Nº 49.

partes procesales (actor y demandado) para realizar alguna actuación encaminada a impulsar el proceso ha cesado y la carga es sólo del juez agrario en cuanto a pronunciarse oportunamente sobre el mérito de la causa, en el entendido que la inactividad del juez durante y después del lapso aquí indicado no producirá la perención de la instancia.

2.24 *DE LA APELACIÓN DE LA SENTENCIA Y SU NOTIFICACIÓN*

Artículo 185.- *La apelación podrá interponerse en el Tribunal de la causa por ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de la sentencia, si ésta se hubiere dictado dentro del lapso previsto en el artículo anterior, o a partir de la notificación de las partes si fuere dictada fuera del lapso.*

La apelación corresponde interponerla por ante el tribunal superior agrario competente que dictó la sentencia de mérito, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de publicación de la sentencia de mérito, si la misma fue dictada dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos a que se refiere el artículo 184 *eiusdem.*

Por el contrario, si la sentencia fue dictada luego de transcurrido este lapso, el tribunal deberá ordenar en el dispositivo del fallo la notificación de las partes intervinientes, así como de la Procuraduría General de la República. Una vez consten en autos la última de las ellas debidamente practicadas, comenzará a transcurrir los cinco (5) días para interponer la apelación.

2.25 *DE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA APELACIÓN*

Artículo 186.- *La apelación deberá contener las razones de hecho y de derecho en que se funde.*

El artículo citado, establece la carga procesal para la parte apelante, de presentar un escrito en el que exponga las razones de hecho y de derecho en las que fundamenta su apelación interpuesta, de lo contrario la jurisprudencia[98] y doctrina han sentando criterio respecto a la consecuencia jurídica inmediata de su no fundamentación, estableciendo para ello una sanción legal que se traduce en el desistimiento tácito de dicho recurso.

[98] Ver Capítulo III Nº 50.

Resulta concluyente que de no llenarse estos extremos previstos en la norma, el juez está en el deber de declarar la improcedencia de la apelación. O, en caso de haberla oído, puede la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria como tribunal de alzada, declarar el desistimiento tácito de la misma con la consecuencia inmediata de la terminación de la incidencia o la terminación de la causa ante la ausencia de las razones de hecho y de derecho en que se funde.

2.26 *TRÁMITE ANTE LA SEGUNDA INSTANCIA - LAPSO DE PRUEBAS*

Artículo 187.- *Transcurridos cinco (5) días hábiles siguientes a la oportunidad en que se dé cuenta en la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia de un expediente enviado en virtud de apelación, la causa quedará abierta a pruebas sin necesidad de auto expreso, fecha a partir de la cual se empezará a computar un lapso de tres (3) días hábiles para la promoción de pruebas. Vencido el lapso anterior se agregarán las pruebas, pudiendo hacer oposición a la admisión de las mismas dentro del día de despacho siguiente. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la Sala se pronunciará sobre la admisibilidad de las mismas.*

Las partes podrán evacuar las pruebas que hayan sido administradas dentro de un lapso de cinco (5) días hábiles.

Como lo indica la norma, transcurridos cinco (5) días hábiles siguientes a la oportunidad en que se dé cuenta a la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Especial Agraria –esto es, que se le haya dado entrada al expediente proveniente del juzgado *a quo,* bien por sentencia definitiva o interlocutoria, y se le haya asignado número y designado el ponente– el lapso de pruebas se abre de mero derecho sin necesidad de un auto expreso que lo acuerde, tal y como sucede en el *iter* procesal de primera instancia.

Seguidamente, se empezará a computar un lapso de tres (3) días hábiles para la promoción de pruebas, en el cual las partes podrán promover aquéllas permitidas en segunda instancia, que considerare pertinentes y que guarden relación directa con los fundamentos de la apelación.

Vencido el lapso de promoción, la Sala agregará el escrito de promoción y las pruebas acompañadas, de ser el caso, al expediente. Las partes podrán hacer oposición a su admisión dentro del día de despacho siguiente.

Seguidamente la Sala se pronunciará sobre la oposición procediendo a la admisibilidad o no de las mismas dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Y una vez admitidas, se abre un lapso de cinco (5) días hábiles para que las partes procedan a evacuar las pruebas que hayan sido aceptadas.

Finalmente, igual como sucede en primera instancia, no habrá lugar a la apertura del lapso probatorio cuando el demandante o recurrente y el representante de los entes estatales agrarios así expresamente lo convengan. Asimismo es importante destacar que el lapso de pruebas aquí previsto resulta aplicable tanto para las apelaciones a las sentencias definitivas como para aquellas interlocutorias oídas por el *a quo*.

2.27 *DE LA AUDIENCIA ORAL PARA LOS INFORMES ORALES EN SEGUNDA INSTANCIA*

Artículo 188.- *Vencido el último de los términos señalados en el artículo anterior, empezará a computarse un lapso de diez (10) días hábiles para que tenga lugar la audiencia oral para los informes.*

Vencido el lapso de pruebas antes analizado, comenzará a computarse un lapso de diez (10) días hábiles para que tenga lugar la audiencia oral para los informes de las partes sobre la apelación formulada.

Esta vez y distinto a lo que sucede ante los superiores contenciosos agrarios, cuyo acto de informes se realiza ante un juez unipersonal, la misma se verifica ante la Sala de Casación Social, debidamente constituida por los cinco (5) magistrados que la conforman además del Conjuez Permanente de la Sala Especial Agraria.

Así, es importante advertir que la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria ha venido delineando en la práctica diaria lo que constituye el objeto fundamental de la audiencia oral de informes, como la última actuación procesal que realizan las partes en el marco de los procesos contenciosos administrativos agrarios en defensa de sus derechos e intereses.

Como bien lo indica su nombre, la misma se caracteriza por ser un acto donde priva en todo momento el principio de oralidad, lo cual no es óbice para que las partes consignen por ante la Secretaría de la Sala un escrito contentivo de sus informes.

La audiencia oral de informes es reproducida en su totalidad en un disco compacto, el cual es agregado al expediente contentivo de la causa, de manera de estar a disposición de los magistrados o del conjuez permanente al momento de decidir.

De acuerdo con la práctica forense y antes del inicio del acto, el Presidente de la Sala señalará a las partes intervinientes la metodología a emplear para verificarse la audiencia. A modo de ejemplo, podemos indicar que en cuanto al tiempo de duración, regularmente se le concede un lapso de diez (10) minutos a cada una de las partes para que a viva voz expongan el contenido de sus informes.

Asimismo, el Presidente de la Sala recomienda a los abogados no leer o invocar citas y contenidos de jurisprudencia, sino más bien ceñirse al contenido propio de lo que se quiere informar. Eventualmente y de acuerdo con la necesidad de la materia bajo discusión, cualquiera de las partes puede solicitar, previo al inicio de su intervención, una ampliación del tiempo de exposición, a los fines de una mejor presentación del contendido de sus informes, la cual será o no autorizada por el presidente.

Para participar en este tipo de acto, las partes deberán cumplir con las exigencias de la Sala de Casación Social en cuanto a la observancia de años de graduado[99] y otras credenciales necesarias para actuar ante ella, de allí que los instrumentos que acrediten la representación de las partes intervinientes deberán constar en el expediente, previo a la celebración de la audiencia.

Eventualmente, y de manera de formarse un mejor criterio en la búsqueda de la verdad como fin esencial del proceso, el presidente de la Sala durante el desarrollo de esta clase de actos, podrá autorizar, excepcionalmente, a las partes al empleo de réplicas y contrarréplicas sobre aquellos puntos que resultaren dudosos y controvertidos. Igualmente, cualquiera de los magistrados presentes en uso de su poder inquisidor podrá indagar y formular interrogantes a las partes sobre cualquiera de los aspectos debatidos en juicio que no resulten claros o ambiguos.

---

[99] Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia
Artículo 18. *(...) Para actuar en cualquiera de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia se requiere de la asistencia de abogado, los cuales deben tener un mínimo de cinco (5) años de graduados y dar cumplimiento a los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico*.

Finalmente, debemos indicar que durante el desarrollo de la audiencia debe en todo momento privar la ética, la moral y el profesionalismo de las partes intervinientes, quienes están en el deber de consagrarse enteramente a la defensa de los intereses de sus representados, con el debido respeto que la majestad del Poder Judicial y con la debida gentileza y respeto hacia su contraparte y demás operadores de justicia que participan de la misma. Todo ello en pro de la búsqueda de la verdad y el alcance de una solución al conflicto sometido a conocimiento del supremo órgano jurisdiccional.

2.28 *DEL LAPSO PARA SENTENCIAR*

Artículo 189.- *Vencido el lapso a que se refiere el artículo anterior la causa entrará en estado de sentencia, la cual habrá de dictarse dentro de los treinta (30) días continuos siguientes.*

Culminado el último acto de procedimiento de las partes –la audiencia oral para los informes– se entenderá como "vista" la causa, entrando inmediatamente en estado de sentencia, la cual deberá dictarse dentro de los treinta (30) días continuos siguientes a su celebración.

Con la sentencia de la Sala de Casación Social en su Sala Especial Agraria se inicia la fase conclusiva del procedimiento contencioso especial agrario en cuanto a las apelaciones de sentencias definitivas dictadas por los juzgados superiores agrarios, o de aquellas interlocutorias que pongan fin al juicio, como las recaídas sobre las inadmisibilidades previstas en el artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Contra la sentencia dictada por la Sala no ha lugar a recurso alguno, salvo el recurso extraordinario de revisión constitucional, en aquellos casos específicos en que la jurisprudencia y la doctrina así lo han autorizado.

En el caso de que la Sala Social acuerde la revocatoria de la decisión del juzgado *a quo*, remitirá las actas respectivas al mismo para que se someta el contenido de la sentencia. Y en el supuesto de ser confirmada la decisión del juez *a quo*, remitirá las actas a los fines de su ejecución.

El lapso contenido en la norma bajo estudio también resulta aplicable para que la Sala dicte su decisión en aquellas apelaciones de sentencias interlocutorias de primera instancia oídas en un solo efecto, es decir, efecto devolutivo, por cuanto las mismas no ponen fin al juicio ni causan gravamen irreparable.

Finalmente, debemos recordar que durante este lapso para sentenciar y después de culminado

éste, no procede la perención de la instancia por el transcurso de más de seis (6) meses a que se contrae el artículo 193 *eiusdem*.

2.29 *DISPOSICIONES COMUNES AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO Y A LAS DEMANDAS CONTRA LOS ENTES ESTATALES AGRARIOS*

2.29.1 *Del lapso de caducidad*

Artículo 190.- *El lapso de caducidad de los recursos contenciosos administrativos contra cualquiera de los actos administrativos agrarios será de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la notificación del particular o de su publicación en la Gaceta Oficial Agraria.*

Respecto al tema de la caducidad, nos permitimos remitirlos al estudio que sobre el mismo hicimos cuando analizamos el *artículo 173 numeral 3.*

2.29.2 *Del lapso de prescripción*

Artículo 191.- *El lapso de prescripción de las demás acciones se regirá por las disposiciones contenidas en el derecho común.*

Respecto al tema de la prescripción, nos permitimos remitirlos al estudio del *artículo 173 numeral 3.*

2.29.3 *Del cómputo de días continuos*

Artículo 192.- *Se entenderán como días continuos, aquellos días calendario, sin que su cómputo se vea alterado por los días feriados o no laborales.*

En todo caso, el período de vacaciones judiciales no será computado para ningún lapso.

Aquellos lapsos procesales que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario disponga que deban verificarse por el transcurso de días continuos, como por ejemplo el lapso de caducidad o de sentencia, deberán contarse por días calendarios consecutivos que a su vez incluye los días feriados o no laborables, tales como sábados, domingos, veinticinco (25) de diciembre

y primero (1°) de enero de cada año y demás fechas de trascendencia nacional, con las exclusión de los días correspondientes a las vacaciones judiciales, fechas éstas, que podrán ser verificadas en el calendario oficial judicial que reposa en la sede de los juzgados.

Respecto a no contar el período de vacaciones judiciales, debemos señalar que habitualmente la resolución de Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia dispone lo conducente en el sentido de ratificar expresamente que el período de vacaciones judiciales o de receso judicial, no resulta computable respecto de los lapsos que se hallaren en curso. En todo caso, la audiencias y demás actos procesales que coincidan con dicho período deberán ser reprogramadas por el tribunal respectivo para ser verificadas una vez culminado el mismo.

La excepción a la norma aquí prevista, recae sobre las jurisdicciones constitucional y penal, donde obligatoriamente debe garantizarse la continuidad del servicio de justicia durante todo el año. Así, a modo de ejemplo podemos señalar que durante el receso judicial funciona la Secretaría de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a los solos efectos de recibir y darle entrada a las acciones de amparo, debiendo verificarse las demás fases del proceso una vez culminado dicho período.

Finalmente, traemos a colación una de las situaciones que habitualmente se presenta con el cómputo de días continuos, la cual se suscita cuando los sesenta días (60) de caducidad del recurso a que hace mención el numeral 3 del artículo 173, fenece en un día feriado o no laborable.

Ciertamente, cualquier administrado que se crea afectado en sus derechos e intereses por la actividad u omisión de un ente estatal agrario, tiene derecho a presentar su recurso y por ende debe tomar las previsiones del caso, en aras de interponerlo de manera tempestiva, es decir, hasta el último de los días continuos en que hubo despacho o audiencia en el órgano jurisdiccional. Pretender lo contrario, implicaría interponerlo al día de despacho o audiencia inmediatamente siguiente al vencimiento del lapso de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 173, cuya consecuencia jurídica pudiera resultar en la inadmisibilidad del recurso por la caducidad o extinción del derecho producto de la inactividad procesal del actor. En todo caso corresponderá a la jurisprudencia despejar las dudas que puedan surgir al respecto.

2.29.4 *De la perención de la instancia*

Artículo 193.- La perención de la instancia procederá de oficio o a instancia de parte opositora, cuando hayan transcurrido seis (6) meses sin que se haya producido ningún acto de impulso procesal por la parte actora. La inactividad del juez después de vista la causa, o habiéndose producido la paralización por causas no imputables a las partes, no producirá la perención.

Antes de entrar a analizar la institución de la perención de la instancia, como forma anormal de terminación de los procedimientos, repasemos brevemente sus características:

a) **Carácter objetivo:** Similar a como está establecido en nuestro Código de Procedimiento Civil, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario contempla la figura de la perención de la instancia, atribuyéndole un carácter objetivo, fundamentado especialmente en la naturaleza eminentemente sancionatoria de esta institución, y cuya consecuencia inmediata no es otra que la extinción de aquellas causas que se encuentren paralizadas por un tiempo determinado por la Ley.

Debemos recordar que uno de los principios rectores de los procedimientos agrarios es el de celeridad procesal, por lo que las partes están en el deber de impedir que opere el efecto sancionatorio aquí planteado.

b) **Irrenunciable:** La institución de la perención de la instancia es irrenunciable por las partes, por cuanto consumados los requisitos procesales indicados en la norma para su procedencia, la misma opera de pleno derecho sin que se pueda convalidar por acto posterior alguno.

c) **Orden público:** Conforme a lo anterior, el carácter irrenunciable de la perención de la instancia lo hace de orden público, es decir, de interpretación taxativa y restrictiva. No puede ser relajada por las partes ni por el juez, quien tiene la potestad de decretarla aun de oficio. La única excepción la constituye el orden público, cuando se encuentren en juego la violación de algún derecho fundamental de esta naturaleza, en cuyo caso no operaría la perención.

Visto lo anterior, debemos señalar que en el caso del procedimiento contencioso administrativo agrario, la norma citada prevé dos condiciones concurrentes para que se produzca la perención o extinción de la instancia, a saber: 1.- La falta de gestión procesal, es decir, la inercia de las partes para realizar algún acto del procedimiento que le resulte una carga[100]; y 2.- La paralización de la causa por el transcurso de seis (6) meses sin que se haya producido ningún acto de impulso procesal por la parte actora. Sin embargo, después de vista la causa –esto es, encontrándose el proceso en etapa de sentencia– no hay cabida a la perención de la instancia por la inactividad de las partes o el juez.

Por otra parte, también nos señala la norma que no operará la perención cuando se paralicen las causas por razones no imputables a las partes. Éstas son aquellas paralizaciones producto del receso judicial, o casos de huelgas o conmociones civiles que obliguen forzosamente a la paralización de la actividad judicial.

Finalmente, debemos señalar que la perención de la instancia arroja como consecuencia jurídica inmediata la extinción del proceso de pleno derecho y consecuencialmente la firmeza del acto administrativo recurrido o de la acción o demanda incoada.

2.29.5 *Del antejuicio administrativo*

Artículo 194.- *El antejuicio administrativo para la interposición de las demandas patrimoniales contra cualquiera de los entes agrarios se regirá por las disposiciones contempladas en la Ley que regule la Procuraduría General de la República.*

El artículo transcrito *supra* consagra el antejuicio administrativo que como sostuvo la jurisprudencia[101] constituye un requerimiento previo a la interposición de las demandas patrimoniales contra cualquiera de los entes agrarios, el cual se ventilará de acuerdo con el procedimiento contemplado del artículo 54 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

---

[100] Sala Politicoadministrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia Nº 1855 del 14 de agosto de 2001, (*caso: Antonio José Delgado)* sostuvo la Sala que: "la aludida falta de gestión procesal, bien significa el no realizar sucesiva y oportunamente los actos de procedimiento que están a cargo de las partes, pero también se constituye ante la omisión de los actos que determinan el impulso y desarrollo del proceso hacia su fin, mediante la sentencia definitiva y su correspondiente ejecución".

[101] Ver Capítulo III Nº 40.

En ese sentido, el artículo 54 de la mencionada ley orgánica, nos señala lo siguiente:

> **Artículo 54**.- Quienes pretendan instaurar demandas de contenido patrimonial contra la República deben manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se debe dar recibo al interesado y su recepción debe constar en el mismo.
>
> **Artículo 55**.- El órgano respectivo, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la consignación del escrito contentivo de la pretensión, debe proceder a formar expediente del asunto sometido a su consideración, el cual debe contener, según el caso, los instrumentos donde conste la obligación, fecha en que se causó, certificación de la deuda, acta de conciliación suscrita entre el solicitante y el representante del órgano y la opinión jurídica respecto a la procedencia o improcedencia de la pretensión, así como cualquier otro documento que considere indispensable.
>
> **Artículo 56**.- Al día hábil siguiente de concluida la sustanciación del expediente administrativo, el órgano respectivo debe remitirlo a la Procuraduría General de la República, debidamente foliado, en original o en copia certificada, a objeto de que ésta, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, formule y remita al órgano o ente respectivo, su opinión jurídica respecto a la procedencia o no de la reclamación. En este caso, la opinión de la Procuraduría General de la República tiene carácter vinculante.
>
> No se requiere la opinión de la Procuraduría General de la República, cuando se trate de reclamaciones cuyo monto sea igual o inferior a quinientas Unidades Tributarias (500 U.T.) y hayan sido declaradas procedentes por la máxima autoridad del órgano respectivo.
>
> **Artículo 57**.- El órgano respectivo debe notificar al interesado su decisión, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción del criterio sostenido por la Procuraduría General de la República.

> **Artículo 58**.- Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, el interesado debe dar respuesta al órgano que corresponda, acerca de si acoge o no la decisión notificada. En caso de desacuerdo, queda facultado para acudir a la vía judicial.
>
> **Artículo 59.-** La ausencia de oportuna respuesta, por parte de la Administración, dentro de los lapsos previstos este Decreto Ley, faculta al interesado para acudir a la vía judicial.
>
> **Artículo 60**.- Los funcionarios judiciales deben declarar inadmisibles las acciones o tercerías que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a que se refiere este Capítulo.

A modo de resumen podemos resaltar que cumplido el anterior procedimiento por ante el ente estatal agrario, corresponderá al mismo, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, a tenor de lo indicado en los citados artículos 57 y 58, dar respuesta el interesado, debiendo éste manifestar si acoge o no la decisión notificada. En caso de desacuerdo o de ausencia oportuna de respuesta por parte de la administración, quedará facultado para acudir a la vía judicial.

CAPÍTULO III

Compilación Jurisprudencial

3.1 *COMIENZO DEL RÉGIMEN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO. COMPETENCIA COMO ALZADA DE LA SALA DE CASACIÓN SOCIAL Y DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 575, del 18 de marzo de 2003
Caso: Inversiones Yara, C.A.
Magistrado Ponente: Pedro Rafael Rondón Haaz

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se publicó el 13 de noviembre de 2001 y, según su artículo 281, la Ley entraría en vigencia el 10 de diciembre de 2001, salvo el *"procedimiento ordinario agrario"* que, según el artículo 272 *eiusdem,* comenzaría a regir el 10 de junio de 2002.

Ahora bien, el artículo 272 de la Ley bajo análisis estableció una *vacatio* para el "procedimiento ordinario agrario" expresión que, según el supuesto agraviante, incluye al contencioso administrativo agrario. La Sala no comparte esa interpretación por cuanto en el Título V, "De la

Jurisdicción Agraria" se regulan diversos procedimientos: i) el contencioso administrativo agrario y para las demandas contra los entes estatales agrarios; ii) el ordinario agrario; y iii) los especiales agrarios. La Ley de Tierras sólo retrasó la vigencia del procedimiento ordinario agrario y, en el contexto de la Ley de Tierras, no incluyó al contencioso administrativo agrario, sin que pueda alegarse que la falta de constitución de la Sala Especial Agraria fuera un impedimento para el funcionamiento del nuevo procedimiento, pues el artículo 166 de la Ley Especial Agraria dispuso la creación de la Sala Especial Agraria pero indicó que la Sala de Casación Social ejercería las funciones que a aquélla le encomienda esa Ley desde la iniciación de su vigencia.

(...) Desde el 10 de diciembre de 2002 comenzó a regir el procedimiento contencioso administrativo agrario y para el conocimiento de las demandas contra entes estatales debían funcionar los tribunales a los que se atribuyó esa función, pero las causas que se hubieren iniciado antes de la vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario estarán sometidas al régimen procesal transitorio que regulan los artículos 268 al 271 *eiusdem.*

En conclusión, a partir del 1º de diciembre de 2001 la alzada de los Tribunales Superiores Agrarios, en lo contencioso administrativo, era la Sala de Casación Social de este Tribunal Supremo de Justicia. En cambio, corresponde a esta Sala Constitucional el conocimiento de los amparos autónomos que se interpongan contra los Juzgados Superiores Agrarios.

3.2 *PRINCIPIO DE LA EXCLUSIVIDAD AGRARIA. JURISDICCIÓN AGRARIA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 800, del 26 de abril de 2007
Caso: Herman Germán Peña y otros
Magistrado-Ponente: Juan Rafael Perdomo

(...) Es necesario para la resolución del presente caso, transcribir algunas normas de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a saber:

> **Artículo 162.-** La jurisdicción agraria estará integrada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales señalados en este Decreto Ley.
>
> **La Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, debido a la especialidad de la materia, conocerá no sólo de los recursos de casación, sino de los asuntos contenciosos administrativos que surjan con motivo de la aplicación del presente Decreto Ley y, a tal efecto, creará una Sala Especial Agraria.** (Negrillas de la Sala).
>
> La Ley que regirá al Tribunal Supremo de Justicia establecerá las atribuciones de la Sala de Casación Social; sin embargo, ésta ejercerá las atribuciones que el presente Decreto Ley le otorga desde su entrada en vigencia.

Analizando el referido artículo, observamos que tiene su origen en el Principio de la Exclusividad Agraria, donde el Tribunal Supremo de Justicia tuvo la facultad de crear esta Sala Especial Agraria para el eficiente ejercicio de la jurisdicción agraria, regulada por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dándole el carácter de exclusividad a la misma.

Así mismo, establece el artículo 269 textualmente:

> **Artículo 269**.- El Tribunal Supremo de Justicia por órgano de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura quedará encargado de crear y dotar los Juzgados de Primera Instancia en materia agraria que fueren necesarios para el eficiente ejercicio de la jurisdicción especial agraria, regulada en el presente Título.
>
> Dichos Tribunales conocerán exclusivamente de dicha competencia material.
>
> **Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios, además de conocer en alzada de los juicios ordinarios entre particulares en materia agraria, conocerán igualmente del contencioso administrativo y demandas contra los entes agrarios, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del presente Título**. (Negrillas de la Sala).

El precedente artículo establece la conformación de la Jurisdicción Agraria, la cual es la encargada de conocer lo referente a la materia que con

base en el principio de exclusividad agraria regula el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Al relacionar lo expuesto con el caso *sub examine*, esta Sala determina que desde la entrada en vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, por imperio de la *supra* mencionada ley, específicamente en lo establecido en sus artículos 162 y 269, conocerá de los asuntos contenciosos administrativos, teniendo como base lo dispuesto en el Capítulo II del título V de la Ley en estudio.

Estableciendo en este sentido, los artículos 167 y 168 *eiusdem*, lo siguiente:

> **Artículo 167.-** Son competentes para conocer de los recursos que se intenten por razones de ilegalidad contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:
>
> 1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.
>
> 2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia.
>
> **Artículo 168.-** Las competencias atribuidas de conformidad con el artículo anterior comprenden el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios.

De los artículos anteriormente descritos, emana la competencia de la jurisdicción agraria de conocer los Procedimientos Contenciosos Administrativos Agrarios y las Demandas contra los Entes Estatales Agrarios, igualmente se desprende de los mismos, la atribución de competencia de esta jurisdicción para el conocimiento de todas las acciones que por cualquier motivo sean intentadas con ocasión de la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria.

Relacionando esto con el caso en estudio, esta Sala Especial Agraria determina que según lo establecido en los artículos *supra* descritos, específicamente en los artículos 269 único aparte, 167 numeral primero y 168, todos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los Tribunales Superiores Regionales Agrarios por la ubicación del inmueble son competentes para conocer de las demandas contra los entes agrarios como Tribunales de Primera Instancia.

3.3 *MEDIDAS CAUTELARES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 00662, del 17 de abril de 2001
Caso: Sociedad de Corretaje de Seguros Casbu, C.A.
Magistrado-Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero

Debe señalarse que uno de los derechos más importantes y fundamentales en todo Estado de Derecho, es el *derecho a la tutela judicial efectiva*, que está conformado por otros derechos, como lo son: el derecho a tener acceso a la justicia, el derecho a intentar todas las acciones y recursos procedentes en vía judicial, *el derecho a la tutela judicial cautelar* y el derecho a la ejecución del fallo.

En efecto, las medidas cautelares son parte esencial de este derecho y del derecho a la defensa, teniendo su base en la propia función del Juez de juzgar y ejecutar lo juzgado y pueden ser utilizadas, siempre que cumplan los dos requisitos esenciales del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, de la forma más amplia para garantizar la eficacia de la sentencia que decida sobre el fondo de la controversia. (Sentencia de esta Sala de fecha 16 de diciembre de 1998, Caso: *Carmen Brea*).

En efecto, en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada actualmente en los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Juez contencioso administrativo se encuentra habilitado para emitir *todo tipo de medida cautelar que se requiera en cada caso concreto,* esto es, puede decretar todo tipo de mandamientos –como la suspensión del acto recurrido, medidas positivas e incluso anticipativas– *ante todo tipo de actividad o inactividad administrativa,* incluyendo actos de efectos particulares o generales, ac-

tuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones, etc. Tal como se señaló precedentemente, todo Juez, por el hecho de tener la potestad de ejecutar o hacer ejecutar lo juzgado, ostenta un poder cautelar general que le permite tomar cualquier medida cautelar que resulte necesaria para la eficaz ejecución de lo juzgado.

Así las cosas, no es posible negar una medida cautelar en base a la naturaleza del acto, tal como lo hizo el *a quo*, por cuanto tal como se precisó anteriormente, el Juez tiene un amplio poder cautelar general, que le permite tomar cualquier medida cautelar para garantizar el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el único criterio que debe ser siempre valorado por el juez contencioso administrativo para la adopción de una medida cautelar, es la concurrencia del *fumus boni juris* y del *periculum in mora.* En efecto, son estos los requisitos legitimadores para la adopción de medidas cautelares, y que constituyen garantía suficiente de que las sentencias de fondo que se dicten sean plenamente ejecutables, evitándose que los efectos del proceso, perjudiquen a quienes tienen razón, quedando así garantizado el derecho fundamental de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva.

3.4 *PROCEDIMIENTO PARA TRAMITAR CUALQUIER MEDIDA CAUTELAR*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 2165, del 15 de diciembre de 2006
Caso: Alfredo Paúl Delfino.
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero
(Criterio ratificado en sentencia Nº 1122 del 24-05-2007)

Ahora bien, se distingue que el *a quo* negó igualmente la medida cautelar solicitada por la representación judicial de la parte actora, considerando que la misma se tramitaba conforme a los artículos 254 y 255 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Al respecto, es necesario señalar que la normativa expuesta por el Tribunal de la causa, a los efectos de pronunciarse sobre la medida cautelar peticionada, corresponde al procedimiento ordinario agrario, por lo que dicho Tribunal erró en la aplicación de dichas normas; siendo lo correcto emplear el contenido del articulado correspondiente al proce-

dimiento contencioso administrativo especial agrario, el cual, a los efectos de tramitar una medida cautelar, corresponde al artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, ya transcrito en líneas precedentes, y al artículo 179 del mismo texto normativo.

Indicado lo anterior, es necesario reproducir el contenido del artículo 179 mencionado, el cual expresa:

> Sin perjuicio de los poderes de oficio del Juez a que se refiere el artículo 163 del presente Título, cuando alguna parte solicite cualquier medida cautelar, el Juez ordenará la realización de una única audiencia oral, a los fines de conocer la posición de las partes en conflicto. Una vez concluida la audiencia oral, el Juez de la causa decidirá inmediatamente sobre la petición cautelar. Dicha decisión sólo podrá diferirse por cuarenta y ocho (48) horas, en caso de que el Juez lo considere necesario para un mejor conocimiento del asunto.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal que actuó como primera instancia no realizó el procedimiento previsto en el artículo 179 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a los efectos de pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada conforme al artículo 178 *eiusdem*, por lo que, y en consecuencia, deberá declararse con lugar la apelación con respecto a este punto, y ordenar al Tribunal de la causa, que tramite la solicitud de medida cautelar de conformidad con el artículo 179 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se decide.

3.5 *AMPARO CAUTELAR EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 0042, del 20 de marzo de 2001
Caso: Marvin Sierra Velazco contra Ministerio del Interior y Justicia
Ponencia Conjunta

(...) Invariablemente ha entendido la doctrina del Alto Tribunal que en el caso de la interposición de un recurso contencioso-administrativo o de una acción popular de inconstitucionalidad de leyes y demás actos normativos, ejercidos de manera conjunta con el amparo constitucional,

este último reviste un carácter **accesorio** de la acción principal, al punto de que la competencia para conocer de la medida de tutela viene determinada por la competencia de la acción principal.

Dentro de ese contexto, luce adecuado destacar el **carácter cautelar** que distingue al amparo ejercido de manera conjunta y en virtud del cual se persigue otorgar a la parte afectada en su esfera de derechos constitucionales, una protección temporal pero inmediata, dada la naturaleza de la lesión, permitiendo así la restitución de la situación jurídica infringida al estado en que se encontraba antes de que ocurriera la violación, mientras se dicta decisión definitiva en el juicio principal.

Por ello, a juicio de la Sala, al afirmarse el carácter accesorio e instrumental que tiene el amparo cautelar respecto de la pretensión principal debatida en juicio, se considera posible asumir la solicitud de amparo en idénticos términos que una medida cautelar, con la diferencia de que la primera alude exclusivamente a la violación de derechos y garantías de rango constitucional, circunstancia ésta que por su trascendencia hace aún más apremiante el pronunciamiento sobre la procedencia de la medida solicitada.

En tal sentido, nada obsta a que en virtud del poder cautelar que tiene el juez contencioso-administrativo, le sea posible decretar una medida precautelativa a propósito de la violación de derechos y garantías constitucionales, vista la celeridad e inmediatez necesarias para atacar la transgresión de un derecho de naturaleza constitucional.

Con tal objeto, y en tanto se sancione la nueva ley que regule lo relacionado con la interposición y tramitación de esta especial figura, la Sala Politicoadministrativa estima necesaria la inaplicación del procedimiento previsto en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por considerar que el mismo es contrario a los principios que informan la institución del amparo, lo cual no es óbice para que la ley continúe aplicándose en todo aquello que no resulte incongruente a la inmediatez y celeridad requeridas en todo decreto de amparo. En su lugar, es preciso acordar una tramitación similar a la aplicada en los casos de otras medidas cautelares.

Se justifica, entonces, que una vez admitida la causa principal por la Sala, se emita al mismo tiempo un pronunciamiento sobre la medida cautelar de amparo solicitada, con prescindencia de cualquier otro aspecto, cumpliéndose así con el propósito constitucional antes acotado.

En ese sentido, es menester revisar el cumplimiento de los requisitos que condicionan la procedencia de toda medida cautelar, adaptados naturalmente a las características propias de la institución del amparo en fuerza de la especialidad de los derechos presuntamente vulnerados. Dicho lo anterior, estima la Sala que debe analizarse en primer término, el *fumus boni iuris,* con el objeto de concretar la presunción grave de violación o amenazas de violación del derecho constitucional alegado por la parte quejosa y que lo vincula al caso concreto; y en segundo lugar, el *periculum in mora,* elemento éste determinable por la sola verificación del requisito anterior, pues la circunstancia de que exista presunción grave de violación de un derecho de orden constitucional, el cual por su naturaleza debe ser restituido en forma inmediata, conduce a la convicción de que debe preservarse *ipso facto* la actualidad de ese derecho, ante el riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable en la definitiva a la parte que alega la violación.

Asimismo, debe el juez velar porque su decisión se fundamente no sólo en un simple alegato de perjuicio, sino en la argumentación y la acreditación de hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un verdadero perjuicio de los derechos constitucionales del accionante.

Por otra parte, considera esta Sala que la tramitación así seguida no reviste en modo alguno, violación del derecho a la defensa de la parte contra quien obra la medida, pues ésta podrá hacer la correspondiente oposición, una vez ejecutada la misma, siguiendo a tal efecto el procedimiento pautado en los artículos 602 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; ello ante la ausencia de un *iter* indicado expresamente por la ley, conforme a la previsión contenida en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; procediendo entonces este Máximo Tribunal, previo el examen de los alegatos y pruebas correspondientes, a la revocación o confirmación de la medida acordada como consecuencia de la solicitud de amparo cautelar.

De igual modo, en el supuesto de declararse improcedente la medida de amparo constitucional así solicitada, cuenta la parte presuntamente agraviada con la posibilidad de recurrir a otras providencias cautelares dispuestas al efecto en nuestro ordenamiento jurídico.

3.6 *DEROGATORIA DE LA CONSULTA DE AMPARO EJERCIDA CONJUNTAMENTE CON RECURSO DE NULIDAD*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 991 del 2 de junio de 2006
Caso: Asociación Cooperativa Mixta Agraria Bolivariana El Retorno R.l
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero

(...) Esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social estima necesario atender a lo establecido por la Sala Constitucional de este alto Tribunal con relación a la consulta de amparo preceptuada en el segundo párrafo del artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, a tal efecto, reproduce un extracto de la decisión Nº 1.307 de fecha 22 de junio de 2005, exp. Nº 03- 03267, en la cual la precitada Sala dispuso:

> Como punto previo, esta Sala pasa a la interpretación del artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual dispone:
>
> **Artículo 35.-** Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días".
>
> La consulta que se dispone en el artículo que se transcribió, a diferencia del recurso de apelación, es una institución procesal por la cual el superior jerárquico del juez que emitió una providencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para la revisión o examen oficioso, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, de la decisión de primera instancia. La competencia funcional del superior que conoce de la consulta opera de pleno derecho, porque no requiere de una petición o de un acto procesal de la

parte para el conocimiento, en alzada, del asunto. Así, la consulta suple la inactividad de la parte en cuyo favor ha sido instituida cuando ésta no interpone apelación.

(*omissis*)

Así, con la entrada en vigencia de la Constitución, se produjeron efectos derogatorios respecto del ordenamiento jurídico preconstitucional contrario a sus normas. La consecuencia de tales efectos es que el ordenamiento jurídico preconstitucional, que contradiga las normas de la Constitución, se considera tácitamente derogado, y mantienen vigencia solamente los preceptos que no estén en contradicción con la Constitución.

La Sala considera, después de un cuidadoso análisis del asunto y de la observación, a través del tiempo, de las circunstancias que fueron expuestas, que la consulta a que se refiere el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, tal como se razonó, antagoniza con lo que disponen los artículos 26, 27 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que se declara que ella, la consulta, fue derogada por la disposición Derogatoria Única de la Constitución vigente. Así se declara.

Por cuanto la presente declaratoria de derogatoria tácita se formula por primera vez por este Tribunal Supremo de Justicia, no se aplica en el caso de autos y, en salvaguarda de los intereses de quienes tienen causas de amparo pendientes ante esta Sala y ante otros tribunales constitucionales de la República, en protección al derecho a la tutela judicial eficaz que la Constitución garantiza a todos los justiciables y en respeto; por último, a la confianza legítima que tienen éstos en la estabilidad de las decisiones judiciales, la Sala ordena la publicación de la presente decisión en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* y no aplicará –ni lo hará ningún tribunal del país– este criterio a las causas que se encuentren pendientes en las circunstancias que se expusieron en el presente fallo, sino luego del transcurso de treinta (30) días posteriores a dicha publicación –en aplicación analógica del lapso que dispone el artículo 267.1 del Código de Procedimiento Civil– para que, dentro de ese período, las partes manifiesten su

interés en que la consulta que esté pendiente se decida. En el caso de que las partes no concurran, se remitirá el expediente al tribunal de origen mediante un auto, ya que quedará definitivamente firme la decisión que hubiere dictado. Así se declara". (Subrayado de esta Sala).

Así pues, en atención al criterio cuya reproducción se efectuó previamente, y motivado a que la decisión *in commento* ha sido publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 38.220 de fecha 1° de julio del año 2005, y visto que ha transcurrido completamente el lapso de treinta (30) días señalado en la mencionada decisión, sin que la parte accionante o la accionada haya exteriorizado su interés en que se resuelva la presente consulta, esta Sala declarará que la sentencia objeto de consulta ha quedado definitivamente firme.

3.7 *ES INADMISIBLE LA SOLICITUD DE AMPARO CAUTELAR PARA SUSPENDER LOS EFECTOS DEL ACTO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1423 del 9 de agosto de 2006
Caso: Inversiones Cercamont C.A.
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero
(Criterio ratificado en sentencias Nº 1658 del 17-10-2006; Nº 2004 del 20-11-2006; Nº 2165 del 15-12-2006).

(...) La apelación propuesta pretende revertir los efectos de la inadmisibilidad declarada por el Tribunal de la causa, en relación con una solicitud cautelar de amparo constitucional, propuesta con el fin de suspender los efectos del acto administrativo cuya nulidad se demanda.

Ahora bien, el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispone:

> A solicitud de parte, y sin perjuicio de otros poderes cautelares que la legislación otorga a los jueces, el Tribunal de la causa podrá suspender, en todo o en parte, los efectos del acto administrativo recurrido, sólo cuando el peticionante compruebe que su inmediata ejecución comporta perjuicios o gravámenes irreparables o de difícil reparación por la definitiva y acompañe garantía suficiente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al auto que lo acuerde.

> En todo caso, el Juez deberá analizar los intereses colectivos en conflicto pudiendo negar la medida cautelar peticionada si comprueba que la falta de ejecución del acto comporta perjuicios al entorno social.
>
> (*omissis*)
>
> La medida acordada podrá ser revocada, de oficio o instancia de parte, por falta de impulso procesal de la parte beneficiada, cuando no se consigne la garantía suficiente dentro del lapso antes señalado, o cuando hayan variado las circunstancias iniciales que la justificaron.
>
> (*omissis*)

Conforme al contenido de la norma parcialmente transcrita *ut supra*, se aprecia que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario ofrece a las partes que integren una litis, un mecanismo para solicitar al Juez de la causa medidas cautelares –en este caso, suspensión de efectos de un acto administrativo– en el contexto de un recurso contencioso administrativo de nulidad. Esto es, se brinda una vía judicial ordinaria para peticionar ante el *a quo* la suspensión de los efectos de un acto administrativo recurrido en vía de nulidad.

Así las cosas, y visto que en el caso que nos ocupa, se declara la inadmisibilidad de la solicitud de amparo propuesta conforme al numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías, en tanto y cuanto existe un mecanismo judicial ordinario, a efectos de solicitar una medida cautelar de suspensión de efectos del acto administrativo recurrido, esta Sala comparte tal criterio, ya que, tal y como se indicó en líneas anteriores, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece, de forma expresa, una vía para solicitar ante el Tribunal de la causa, la suspensión de efectos de un acto administrativo recurrido en nulidad.

Al respecto, la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, en decisión Nº 2436 de fecha 27 de noviembre del año 2001, estableció:

> En este orden de ideas, esta Sala en diversos fallos (*vid.* sentencias N° 093/2000, 071/2000, 634/2000, 848/2000, 963/2000, 1120/2000, 1351/2000, 1592/2000, 27/2001, 29/2001, 30/2001, 46/2001, 331/2001, 1488/2001, 1496/2001, 1488/2001, 1591/2001

> y 1809/2001) ha ido robusteciendo la exigencia de agotar la vía judicial antes de acudir al amparo, dado que la vía de protección constitucional está destinada a resguardar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna y aun de aquéllos que no figuren expresamente en ella, cuando han sido vulnerados, y su procedencia como tutela constitucional directa no puede declararse si el accionante dispone de medios jurisdiccionales ordinarios acordes con la protección constitucional.

Por consiguiente, deberá declararse sin lugar la apelación propuesta, en tanto y cuanto el accionante y solicitante del amparo constitucional como medida cautelar, disponía de una vía ordinaria judicial a efectos de peticionar la suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad se demanda; sin embargo, no hizo uso de ella, sino que empleó de forma directa, sin agotar los mecanismos correspondientes, la figura del amparo constitucional.

3.8 *SUSPENSIÓN DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. REQUISITOS DE PROCEDENCIA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 02142, del 21 de abril de 2005
Caso: Pedro Vicente Soto Fuentes contra Ministro de la Defensa
Magistrado-Ponente: Hadel Mostafá Paolini

(...) En este sentido, debe el Juez velar porque su decisión se fundamente no sólo en un simple alegato de perjuicio, sino en la argumentación y acreditación de hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un posible perjuicio real y procesal para el recurrente

(*omissis*)

Por tanto, la medida preventiva de suspensión procede sólo cuando se verifiquen concurrentemente los supuestos que la justifican, esto es, que la medida sea necesaria a los fines de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación, o bien para evitar que el fallo quede ilusorio, y que adicionalmente resulte presumible que la pretensión procesal principal resultará favorable; significa entonces que deben comprobarse los re-

quisitos de procedencia de toda medida cautelar: el riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y la presunción grave del derecho que se reclama.

En efecto, el correcto análisis acerca de la procedencia de la medida cautelar solicitada requiere además de la verificación del *periculum in mora*, la determinación del *fumus boni iuris*, pues mientras aquél es exigido como supuesto de procedencia en el caso concreto, la presunción grave de buen derecho, es el fundamento mismo de la protección cautelar, dado que en definitiva, sólo a la parte que posee la razón en juicio puede causársele perjuicios irreparables que deben ser evitados, bien que emanen de la contraparte o sean efecto de la tardanza del proceso. Consecuentemente, el referido principio se encuentra necesariamente inmerso en las exigencias requeridas en el artículo 136 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, para acordar la suspensión de efectos, cuando alude la norma en referencia a que la medida será acordada *"teniendo en cuenta las circunstancias del caso".* (...)

3.9 *SUSTENTACIÓN DE LA AMENAZA DE DAÑO IRREPARABLE*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 2556, del 05 de mayo de 2005
Caso: Isis de la Cruz Sojo Belisario, contra Resolución Ministerio de la Defensa
Magistrado-Ponente: Evelyn Marrero Ortiz

(...) De tal manera que, la amenaza de daño irreparable que se alegue debe estar sustentada en un hecho cierto y comprobable que deje en el ánimo del sentenciador la certeza que, de no suspenderse los efectos del acto, se le estaría ocasionando al interesado un daño irreparable o de difícil reparación por la definitiva; por tanto, no es suficiente alegar los presuntos daños sino que debe traerse a los autos prueba suficiente de tal situación (...)

3.10 *PONDERACIÓN DE INTERESES EN LAS MEDIDAS CAUTELARES*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 1980, del 21 de julio de 2003
Caso: Bayer S.A.; Laboratorios Wyett S.A.; Laboratorios Leti S.A.V., y otros
Magistrado-Ponente: Antonio J., García García

(...) en cuenta el orden público donde pueden estar en juego intereses generales, por lo que debe poner en la balanza los intereses en conflicto y de tal manera verificar que con la medida en particular no se llegue a producir una lesión a intereses generales".

Observa la Sala que la concesión de una medida cautelar se funda en la existencia de tres requisitos –*fumus boni iuris, periculum in mora* y *periculum in damni*– recogidos por el Código de Procedimiento Civil, por lo que la oposición a la misma debe partir de la negación de uno o varios de ellos o, en su defecto, de la afirmación de que, al ponderar los intereses del solicitante y los de la colectividad, estos últimos se ven perjudicados de forma tal que se hace aconsejable esperar a la sentencia de fondo.

3.11 *PONDERACIÓN DE INTERESES EN LAS MEDIDAS CAUTELARES*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 6161, del 9 de noviembre de 2005
Caso: Telcel, C.A., contra Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)
Magistrado-Ponente: Hadel Mostafá Paolini

(...) Ha señalado esta Sala que para la procedencia de una medida cautelar en el contencioso-administrativo, debe cumplirse además con otros requisitos, a saber: por un lado, la ponderación de intereses tomando en cuenta el efecto que la concesión de la medida cautelar pueda tener sobre el interés público o de terceros, relacionando muchas veces esta ponderación de intereses con el *periculum in mora*.

(...) en materia contencioso-administrativa debe hacerse una ponderación de intereses entre el bien jurídico tutelado con la providencia cautelar y los intereses públicos o colectivos, de tal forma que estos últimos no resulten afectados de manera relevante.

3.12 *PROTECCIÓN AMBIENTAL Y BIODIVERSIDAD SON DE ORDEN PÚBLICO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 2025, del 25 de julio de 2005
Caso: Asociación Cooperativa Mixta Agraria Bolivariana El Retorno, R.L.
Magistrado Ponente: Marcos Tulio Dugarte Padrón

Ahora bien, quiere la Sala resaltar que en materia ambiental, la protección del ambiente es de orden público, ya que la destrucción o alteración del mismo afecta la calidad de vida de la población en general o de un sector de ella; y que la protección de la biodiversidad, también es de orden público, ya que el mantenimiento de las especies en peligro, atañe a toda la humanidad que se beneficiaría de lo que las especies aportan o puedan aportar a la ciencia y a la salud de los humanos.

Consecuencia de ello, es que quien supuestamente atente contra la actividad de orden público, no puede nunca verse beneficiado jurídicamente por dicha noción, ya que esta protege relaciones, materias o actividades y no a quienes puedan dañar o perjudicar dichas relaciones, materias, etc.

3.13 *REPOSICIÓN DE LA CAUSA. NULIDAD DE UN ACTO PROCESAL ÍRRITO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 01851, del 14 de abril de 2005
Caso: Román Eduardo Reyes contra Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la solicitud de reposición de la causa formulada por la parte actora en el presente recurso de

nulidad, habida cuenta de no haber sido notificado de la decisión de la Sala de anticipar la celebración del respectivo acto de informes, motivo por el cual, afirma, no pudo asistir al referido acto y, en consecuencia, se vio imposibilitado de exponer sus conclusiones orales y ejercer el derecho a réplica respecto de los informes de su contraparte. En tal sentido, la Sala observa:

Dispone el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil lo siguiente:

> **Artículo 206.-** Los Jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto procesal. Esta nulidad no se declarará sino en los casos determinados por la ley, o cuando haya dejado de cumplirse en el acto alguna formalidad esencial a su validez.
>
> En ningún caso se declarará la nulidad si el acto ha alcanzado el fin al cual estaba destinado.

Por su parte, los artículos 212 y 214 *eiusdem,* son del siguiente tenor:

> **Artículo 212.-** No podrán decretarse ni la nulidad de un acto aislado del procedimiento, ni la de los actos consecutivos a un acto írrito, sino a instancia de parte, salvo que se trate de quebrantamiento de leyes de orden público, lo que no podrá subsanarse ni aun con el consentimiento expreso de las partes; o cuando la parte contra quien obre la falta no se le hubiere citado válidamente para el juicio o para su continuación, o no hubiere concurrido al proceso, después de haber sido citada, de modo que pudiese ella pedir la nulidad.
>
> **Artículo 214.-** La parte que ha dado causa a la nulidad que sólo pueda declararse a instancia de parte, o que la hubiese expresa o tácitamente consentido, no podrá impugnar la validez del procedimiento.

Del análisis sistemático de las normas *supra* transcritas se infiere, por interpretación en contrario, cuáles son los extremos establecidos por el legislador adjetivo, a los efectos de, una vez advertido el error *in procedendo* o vicio en el proceso, pueda el juez anular el acto o subsanar la omisión producida, que dio lugar al defecto de actividad del juzgador.

En este orden de ideas, cabe destacar que son cinco (5) los requisitos concurrentes que deben ser observados, a los fines de dictar la nulidad

de un acto procesal írrito, a saber: **i) que se haya quebrantado u omitido alguna formalidad esencial para la validez del acto; ii) que el acto no haya alcanzado el fin para el cual estaba destinado; iii) que la parte contra quien obre la falta no haya dado causa a ella; iv) que la parte afectada no haya consentido expresa o tácitamente la falta; v) y por último, que se le haya causado indefensión a la parte contra quien obre el acto** (negrillas añadidas...)".

3.14 *COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS SUPERIORES DEL CONOCIMIENTO DE DEMANDAS INCOADAS CONTRA UN ENTE AGRARIO, AUN CUANDO LA ACTIVIDAD DESARROLLADA NO SEA AGRARIA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala de Casación Social en Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 445, del 18 de mayo de 2004.
Caso: Francisco Calzada Cárdenas contra Instituto Agrario Nacional
Ponente - Conjuez: Nora Vásquez de Escobar

(...) Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios son competentes para conocer de los recursos que se intenten contra los actos administrativos agrarios, y de todas las acciones que por cualquier causa se intenten con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria. De igual forma conocen en alzada de los juicios ordinarios entre particulares en materia agraria, así como del contencioso administrativo agrario y demandas contra los entes agrarios.

El presente caso trata de una demanda patrimonial interpuesta contra un ente u organismo agrario, para que se reconozca al demandante la usucapión o prescripción adquisitiva y la accesión refleja, sobre un lote de terreno propiedad del Instituto Agrario Nacional, en el cual se desarrolla la actividad turística.

Ahora bien, observa esta Sala, que al encontrarnos ante una demanda interpuesta contra un ente administrativo agrario –Instituto Agrario Nacional– corresponde el conocimiento de ésta, al Juzgado Superior Agrario de la circunscripción judicial del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble objeto de la presente acción, aun cuando la actividad desarrollada en ella no sea la agraria, pues de conformidad con lo dis-

puesto en los artículos 171, 172 y 273 aparte único de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, basta que se trate de una demanda contra un ente agrario para que corresponda su conocimiento a los Juzgados Superiores Agrarios respectivos.

3.15 *COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS SUPERIORES DEL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS AGRARIOS CON AMPARO CAUTELAR*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala de Casación Social en Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1338, del 27 de octubre de 2004
Caso: Agropecuaria El Paraíso S.A. y Hacienda Grande CA contra Instituto Nacional de Tierras
Ponente - Conjuez: Nora Vásquez de Escobar

Esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social, pasa a pronunciarse sobre su competencia para conocer del presente recurso de nulidad contra un acto administrativo emanado de un ente agrario, interpuesto conjuntamente con solicitud de medida de amparo cautelar, y a tal efecto observa que el artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispone:

> Son competentes para conocer de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:
>
> 1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.
>
> 2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social de Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia.

Por mandato expreso de la norma *ut supra* transcrita, esta Sala debe conocer, como Alzada, de la acción que nos ocupa, motivado a su naturaleza y por cuanto fue conocida por un Juzgado Superior Agrario conociendo como Tribunal de Primera Instancia. Así se decide.

Ahora bien, en virtud del alegato esgrimido por el apelante sobre la competencia para conocer de la solicitud de amparo cautelar por él interpuesta, la cual, según su criterio, corresponde a la Sala Constitucio-

nal de este Alto Tribunal por mandato de nuestra Ley Fundamental, es propicia la ocasión para indicar que en diversas oportunidades, y en distintas Salas de este Tribunal Supremo de Justicia, se ha señalado un criterio disímil al aducido por el accionante; como muestra de ello, se reproduce un extracto de una decisión de fecha 23 de agosto de 2004, emanada de la Sala Constitucional, donde se expresó:

> La Sala observa que se intentó un recurso de nulidad con amparo cautelar contra la Providencia Administrativa N° 227-01 que dictó, el 18 de diciembre de 2001, la Inspectoría del Trabajo del Distrito Federal.

Al respecto, y en lo que se refiere a la competencia de la Sala, se ha establecido lo siguiente:

> Las acciones de amparo incoadas conjuntamente con los procesos de nulidad son conocidas por los Tribunales competentes para la nulidad, es decir, por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Tales tribunales, si son Superiores, son a su vez competentes para conocer las apelaciones y las consultas que se dicten en los amparos a tramitarse conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Consecuencia de lo anterior, es que la Sala Politicoadministrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, sería la competente para conocer de las apelaciones y consultas de los amparos que sean dictados de manera cautelar por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.
>
> Siendo así, los amparos autónomos intentados por terceros contra las decisiones que se dicten en esos amparos conjuntos, lo lógico es que sean conocidos por los tribunales que pueden decidir las apelaciones y consultas, a fin que no se dicten sentencias contrarias o contradictorias en ese tipo de amparos, y ello es razón suficiente para que esta Sala no sea competente para conocer los amparos autónomos de partes o terceros interpuestos contra los fallos que se dicten en los amparos incoados conjuntamente con las acciones de nulidad de los actos administrativos. (S.S.C N° 2723 del 18.12.01).
>
> Con fundamento en lo anterior, y por cuanto la apelación que se ejerció se interpuso respecto de un fallo que decidió el re-

> curso de nulidad y demás pretensiones cautelares, cuya alzada natural es la Sala Politicoadministrativa de este Supremo Tribunal, esta Sala, en favor de la garantía de la uniformidad de criterios, declara su incompetencia para el conocimiento de la causa de autos y, en consecuencia, declina el conocimiento de la demanda en la Sala Politicoadministrativa. Así se decide.

Por lo tanto, esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social comparte el criterio jurisprudencial expuesto previamente, y establece que, en materia contencioso administrativo agrario, al proponerse un recurso de nulidad y de forma conjunta una acción de amparo como medida cautelar, la competencia para conocer de ambas acciones es, en primera instancia, del Juzgado Superior que conozca del recurso de nulidad; y, como segunda instancia, esta Sala Especial Agraria, la cual es afín con la materia y superior jerárquico del Tribunal que conoció previamente.

3.16 *LA COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS SUPERIORES AGRARIOS EN ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL CON OCASIÓN DE LA ACTIVIDAD U OMISIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS AGRARIOS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 1878, del 11 de julio de 2003.
Caso: Campesina Agrícola Integrada “ECACI. Correa y Las Matas” contra el Delegado Agrario del Instituto Agrario Nacional Seccional Maracay Estado Aragua
Magistrado Ponente: Marcos Tulio Dugarte Padrón

(...) **En los procedimientos contenciosos administrativos**, cuando se esté en presencia de una acción de amparo que se ejerza con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos agrarios, el competente en primera instancia para conocer de la misma, siguiendo lo establecido en el artículo 7 señalado *(Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales),* es el juzgado con competencia en la materia afín del derecho o garantía presuntamente violado, esto sería, el Juzgado Superior Agrario competente por la ubicación del inmueble, correspondiéndole la competencia para conocer de la apelación o consulta que se produzca de la decisión proferida en primera instancia, a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,

conforme al criterio establecido desde la sentencia del 20 de enero de 2000 (Caso: Emery Mata Millán), hasta la sentencia del 14 de marzo de 2003 (Caso: José Vicente Matos San Juan).

Debiendo señalarse a tales efectos, que la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social de este Tribunal Supremo de Justicia es la competente para conocer como alzada de cualquier otra acción contencioso administrativa agraria distinta al amparo, conforme lo preceptuado en el artículo 171 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Por otra parte, cuando se esté en presencia de violaciones constitucionales generadas por acciones entre particulares, el competente para conocer de la acción de amparo será el Juzgado de Primera Instancia Agrario de la Circunscripción Judicial del lugar donde se generaron los hechos, actos u omisiones que originaron el amparo, correspondiéndole el conocimiento en alzada o consulta al Juzgado Superior Agrario competente.

En vista de lo cual, cuando se esté en presencia de una acción de amparo contra decisiones judiciales, con ocasión al procedimiento que se seguirá en la jurisdicción ordinaria, el juez competente para conocer en sede constitucional será el juez de la alzada inmediata al presunto infractor; siendo así, si la acción se intenta contra una decisión de primera instancia, el competente para dilucidar la causa en primera instancia será el juzgado superior agrario natural, conociendo de la consulta o apelación esta Sala Constitucional. En razón de lo cual, si la acción de amparo se ejerce contra una decisión proferida de un juzgado superior agrario en jurisdicción ordinaria, el conocimiento de la misma en primera y única instancia se entenderá atribuido a esta Sala Constitucional.

3.17 *COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS SUPERIORES AGRARIOS EN ACCIONES DE AMPARO CONSTITUCIONAL CON OCASIÓN DE LA ACTIVIDAD U OMISIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS AGRARIOS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº: 675, del 28 de abril de 2005
Caso: Carlos Leonidas Jiménez Ramos contra Instituto Agrario Nacional
Magistrado Ponente: Marcos Tulio Dugarte Padrón

(...)

Así pues, conforme a la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final, literal b) de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, esta Sala es competente para conocer las apelaciones y las consultas de los fallos de los Tribunales Superiores que actuaron como primera instancia en los procesos de amparo, ya que, según la norma invocada, hasta tanto se dicten las leyes de la jurisdicción constitucional, la tramitación de los recursos, como lo es la apelación, se rige por las normativas especiales, como la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en cuanto le sean aplicables, así como por las interpretaciones vinculantes de esta Sala.

3.18 *EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD COMO VÍA ORDINARIA PARA ATACAR DECISIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS ENTES ESTATALES AGRARIOS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 1289, del 17 de junio de 2005
Caso: Agropecuaria San Francisco contra Instituto Agrario Nacional
Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

(...) aprecia la Sala que en el presente caso la quejosa tiene el recurso contencioso administrativo de nulidad como vía ordinaria para atacar la

decisión del Instituto Nacional de Tierras que alega como violatoria de sus derechos, en el entendido de que la misma ha surgido en el marco de un procedimiento de declaratoria de tierras ociosas, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 194 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual prevé otro mecanismo ordinario –distinto a la acción de amparo–, lo suficientemente eficaz e idóneo para satisfacer su pretensión.

Sin embargo, no se evidencia que, de manera inmediata, la quejosa haya acudido a la vía del amparo aportando suficientes elementos de juicio para demostrar que el uso de ese mecanismo de impugnación resultaba insuficiente para el restablecimiento de la situación jurídica supuestamente infringida, tal como lo ha dejado sentado esta Sala en su decisión del 9 de agosto de 2000, caso: "Stefan Mar", en el cual se señaló lo siguiente:

> (...) Constata este Máximo Tribunal que en el fallo apelado, el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Falcón declaró sin lugar el amparo ejercido, fundamentándose en la causal de inadmisibilidad prevista en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, según la cual se debían agotar previamente los medios ordinarios conferidos a las partes por las leyes, para poder ejercer la acción de amparo.
>
> En este contexto es menester indicar que la postura que sirve de fundamento al fallo apelado ha sido corregida progresivamente por esta Sala hasta el punto de considerar que la parte actora puede optar entre el ejercicio de la acción de amparo y la vía de impugnación ordinaria (*vid* sentencia de fecha 15 de febrero de 2000 entre otras); no obstante, para ello debe poner en evidencia las razones por las cuales decidió hacer uso de esta vía –amparo–, ya que de lo contrario se estarían atribuyendo a este medio procesal los mismos propósitos que el recurso de apelación, lo cual no ha sido en ningún momento la intención del legislador.
>
> Ahora bien, en el presente caso la empresa accionante no ha expuesto motivo alguno que permita a esta Sala llegar al convencimiento de que el medio idóneo para lograr una efectiva

> tutela judicial era el amparo, en razón de lo cual, la acción propuesta debe desestimarse por cuanto la accionante no agotó la vía ordinaria, de conformidad con el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (...).

De manera tal que, la actora gozaba de una vía ordinaria para solicitar la revisión de la actuación del Instituto Nacional de Tierras que alega como violatoria de sus derechos constitucionales, razón por la cual se debe confirmar en los términos expuestos el fallo dictado el 22 de marzo de 2005, por el Juzgado Superior Segundo Agrario de los estados Aragua, Carabobo y Cojedes, que declaró inadmisible la acción de amparo constitucional ejercida, toda vez que la misma se encuentra inmersa en la causal contemplada en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

3.19 *COMPETENCIA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO EN MATERIAS REGULADAS POR LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 3952, del 09 de junio de 2005
Caso: Carlos Armando Ramírez Jiménez contra el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

"(...) Asimismo, es menester destacar que es criterio sostenido por esta Sala, que es de la competencia del contencioso administrativo general, en contraposición al contencioso administrativo especial agrario, sustanciar y decidir casos donde el objeto del recurso esté constituido por resoluciones de contenido ambiental, que no estén relacionadas con la materia agraria, esto es, con la materia regulada en el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En efecto, se dispuso en sentencia Nº 528, de fecha 02 de abril de 2003 (caso: Daniel Laguado Estupiñán *vs* MARN), lo siguiente:

> (...) la vigente Ley que rige las funciones de este Alto Tribunal dispuso expresamente en el numeral 44 del artículo 5, que sería competencia de la Sala de Casación Social "Conocer en

alzada de los recursos contencioso administrativos de nulidad en materia ambiental y agraria"; en atención a la comentada norma, juzga la Sala necesario, actuando como cúspide de la jurisdicción contencioso administrativa, interpretar el alcance de la misma, con miras a prevenir eventuales conflictos de competencia relacionados con recursos contencioso administrativos de nulidad en materia ambiental.

En este sentido, es claro para la Sala, que el citado numeral 44 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, no es más que la reproducción del numeral 3 del artículo 199 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, toda vez que se requería establecer esta nueva competencia en el texto normativo rector de este Alto Tribunal, en virtud de que el aludido Decreto es de fecha posterior a la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual ni siquiera contemplaba la existencia de la Sala de Casación Social.

Bajo esta premisa, es evidente que cuando la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela se refiere a los asuntos contencioso administrativos que en materia ambiental conocerá en alzada la Sala de Casación Social, alude a aquéllos **relacionados con la materia regulada en el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**, ello a la luz de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 199 de este último, ya citado *supra*; por interpretación en contrario, **cualquier asunto contencioso administrativo en materia ambiental que no esté relacionado con la materia agraria, será competencia de la jurisdicción contencioso administrativa general. Así se declara**. (Negrillas de la Sala) (...).

3.20 *RECURSO DE INTERPRETACIÓN AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala de Casación Social en Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 532, del 08 de octubre de 2002
Caso: Junta Administradora de la Procuraduría Agraria
Ponente: Conjuez Francisco Carrasquero

La referida Ley establece la creación de la Sala Especial Agraria, de conformidad con lo establecido en el Capítulo V Título V, la cual está integrada por dos Magistrados de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia y un Conjuez de la citada Sala, que fungirá como ponente permanente para el conocimiento de las causas y le otorgará expresamente a dicha Sala Especial, el conocimiento de los recursos de interpretación sobre el alcance o inteligencia de cualesquiera de las normas contenidas en la mencionada ley, según lo establecido en el artículo 173 *eiusdem* cuando dispone:

> La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia será competente para conocer de los recursos de interpretación sobre el alcance o inteligencia de cualesquiera de las normas contenidas en el presente Decreto Ley, siempre que el peticionante demuestre interés inmediato y directo sobre el alcance e interpretación de una norma para un caso concreto.

Por su parte, el artículo 199 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dispone textualmente lo siguiente:

> Dada la especialidad e interés social de la materia regulada en el presente Decreto Ley, **será de la competencia de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia**, además de las atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes de la República, las siguientes:
>
> 1.- **De los recursos de interpretación que sean interpuestos sobre normas contenidas en el presente Decreto Ley**;
>
> 2.- De los recursos de casación en materia agraria;

> 3.- De las apelaciones o consultas de las sentencias dictadas por los tribunales superiores contenciosos administrativos agrarios y demás asuntos contenciosos administrativos relacionados con la materia regulada en el presente Decreto Ley;
>
> 4.- Cualquiera otra competencia que las leyes le atribuyan. (Negrillas de la Sala).
>
> Por lo tanto, en el caso examinado al interponerse un recurso de interpretación respecto a los artículos 214, 217 y 274 contemplados en el Decreto con Fuerza de Ley Tierras y Desarrollo Agrario, el cual está destinada a establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, no cabe duda que la competencia para conocer del presente asunto, tal como lo consagra expresamente el artículo 173 antes citado, corresponde a la Sala Especial Agraria, además de que tal circunstancia reviste un carácter afín con las competencias atribuidas a dicha Sala, como lo es en este caso específico, la interpretación de los artículos mencionados, ya que están relacionados con la materia agraria. Así se decide.

(...) esta Sala Especial Agraria ratifica el criterio por ella esgrimido en el sentido de que para admitir el recurso de interpretación, en primer lugar, la norma cuya interpretación y análisis se solicite tiene que ser de rango legal; en segundo lugar, que la propia ley haya previsto de manera expresa el ejercicio de tal recurso, respecto de las normas en ellas contenidas, sin que sea posible extenderlo a otras leyes, salvo que la propia ley que prevé su interpretación disponga de modo expreso su extensión a otros textos normativos, y en tercer lugar **se debe verificar la conexidad entre el recurso intentado y un determinado caso concreto**, para lo cual, el peticionante debe demostrar un interés inmediato y directo sobre el alcance e interpretación de una norma para un caso concreto, pues no es función de los jueces resolver en abstracto problemas interpretativos, de manera que, para admitir el recurso de interpretación debe plantearse una incertidumbre jurídica acerca de la interpretación de una norma, pero relacionada con un caso concreto. (negrillas de la sala).

3.21 *NOTIFICACIONES EN EL RECURSO DE INTERPRETACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 501, del 10 de marzo de 2006
Caso: Tasajeras C.A.
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz
(Criterio ratificado en sentencias números 562, 563, 564, 568 de fechas 04-04-2006; 1154 del 29-06-2006; 507 del 08-08-2006; 1778 del 26-10-2006)

De igual forma, esta Sala distingue que en la oportunidad de admitir el recurso de nulidad objeto de estudio, el tribunal de la causa ordena notificar al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República y a la Junta Liquidadora del Instituto Agrario Nacional, y a su vez “ordena la citación del Instituto Nacional de Tierras, parte demandada en el presente juicio (...) todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 174 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, para que en un lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir de la constancia en autos de la última notificación ordenada, procedan a rendir su opinión al respecto”.

Se aprecia que el *a quo* comete un equívoco al aplicar el artículo 174 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (derogada) en tanto y cuanto dicha norma está destinada para regir el proceso en caso de la interposición de un recurso de interpretación, y no para ser empleada en el contexto del procedimiento a seguir cuando el recurso sea de nulidad, ya que en este último caso se aplica el artículo 174 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 5.771 vigente.

3.22 *DEMANDA PATRIMONIAL CONTRA ENTES AGRARIOS (USUCAPIÓN O PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA Y ACCESIÓN REFLEJA)*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 445, del 18 de mayo de 2004
Caso: Francisco Calzada Cárdenas
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero

El presente caso trata de una demanda patrimonial interpuesta contra un ente u organismo agrario, para que se reconozca al demandante la usucapión o prescripción adquisitiva y la accesión refleja, sobre un lote de terreno propiedad del Instituto Agrario Nacional, en el cual se desarrolla la actividad turística.

Ahora bien, observa esta Sala, que al encontrarnos ante una demanda interpuesta contra un ente administrativo agrario –Instituto Agrario Nacional– corresponde el conocimiento de ésta, al Juzgado Superior Agrario de la circunscripción judicial del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble objeto de la presente acción, aun cuando la actividad desarrollada en ella no sea la agraria, pues de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171, 172 y 273 aparte único de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, basta que se trate de una demanda contra un ente agrario para que corresponda su conocimiento a los Juzgados Superiores Agrarios respectivos.

3.23 *PARA LA ACCIÓN MERO DECLARATIVA DE CERTEZA DE PROPIEDAD CONTRA ENTES AGRARIOS, CORRESPONDE EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 2283, del 15 de diciembre de 2006
Caso: Agrícola Pecuaria Santa Isabel, C.A.
Magistrado-Ponente: Luis Eduardo Franceschi G.

Observa esta Sala que el asunto bajo examen se inicia con la interposición de una acción contra un ente agrario, de carácter administrativo, y la Go-

bernación del estado Yaracuy, concretamente una acción mero declarativa; por consiguiente, y como consecuencia de las competencias que atribuye el artículo 168 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario –el cual se encuentra dentro del Título V relativo a la Jurisdicción Especial, específicamente en su Capítulo II que versa sobre los Procedimientos Contenciosos Administrativos Agrarios y las Demandas contra los Entes Estatales Agrarios– la pretensión que nos ocupa se subsume dentro del contencioso administrativo especial agrario, dada la naturaleza de la acción propuesta, así como por la característica esencial de uno de los sujetos pasivo de la litis, es decir, un ente agrario, el cual, en este caso, es demandado en base a su actividad como ente agrario y no como particular.

Ahora bien, al estar la presente acción sumergida dentro del contencioso administrativo especial agrario, el tribunal de la causa, en la primera oportunidad en que se pronuncia sobre dicho asunto, debe revisar los requisitos de admisibilidad y los presupuestos de inadmisibilidad de la acción interpuesta, los cuales están insertos en el contenido del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Indicado lo anterior, se aprecia que el *a quo* consideró que el presente asunto debía tramitarse conforme al procedimiento ordinario, empero, tal y como se indicó previamente, el caso de autos debe ser tramitado conforme al procedimiento contencioso administrativo especial agrario, dada la naturaleza de la acción propuesta y conforme a las características del ente agrario accionado.

3.24 *PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 554, del 4 de abril de 2006
Caso: Ricardo Matos San Juan
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz
(Criterio ratificado en sentencias en las mismas fechas, bajos los números 562, 563, 564)

(...) en aras de ordenar el proceso, es preciso indicar que el procedimiento a seguir por los sentenciadores para poder tramitar un recurso de nulidad de acto administrativo agrario, es conforme a lo establecido en el Capítulo II del Título V de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es el que a continuación se detalla:

a) Presentación del escrito del Recurso ante el Juzgado Superior Regional Agrario de la ubicación del inmueble, llenando los requisitos del artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario;

b) Admisión del Recurso dentro de los tres (3) días de despacho siguientes a su presentación (artículo 172 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario);

c) Declarado admisible, se ordena (artículo 174 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario):

– Notificación del Procurador General de la República.

– Notificación personal de los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa.

– Se ordenará la remisión de los antecedentes administrativos sobre los cuales se abrirá Pieza separada.

d) Oposición al Recurso: Dentro de los diez (10) días de despacho siguientes a la constancia de autos de la notificación del Procurador General de la República, así como de los terceros. (Artículo 174 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario);

e) Apertura del Lapso Probatorio: Al primer (1º) día de despacho siguiente del vencimiento del lapso para la oposición. (Artículo 180 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario);

f) Informes: Dentro de los tres (3) días de despacho siguientes al vencimiento del lapso probatorio, el cual se llevará a cabo en audiencia oral (Art. 184 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario).

g) Sentencia: Dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes al vencimiento del lapso para informes. (Art. 184 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario)

h) Apelación de la sentencia de fondo: Dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes a la fecha de publicación del fallo (si se dicta dentro del lapso) o de la constancia de la última de las notificaciones, si es dictada fuera del lapso.

3.25 *ANULABILIDAD Y NULIDAD ABSOLUTA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 05629, del 11 de agosto de 2005
Caso: Transporte de Hierro Cuyuní C.A. contra Dirección General de la Administración Central
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) a) ocurra la carencia total y absoluta de los trámites procedimentales legalmente establecidos; b) se aplique un procedimiento distinto al previsto por la ley correspondiente, es decir, cuando por una errónea calificación previa del procedimiento a seguir, se desvíe la actuación administrativa del *iter* procedimental que debía aplicarse de conformidad con el texto legal correspondiente (desviación de procedimiento); o c) cuando se prescinden de principios y reglas esenciales para la formación de la voluntad administrativa o se transgredan fases del procedimiento que constituyan garantías *esenciales* del administrado (principio de esencialidad). Cuando el vicio de procedimiento no produce una disminución *efectiva, real y trascendente* de las garantías del administrado, sino que representa sólo fallas o irregularidades parciales, derivadas del incumplimiento de un trámite del procedimiento, la jurisprudencia ha considerado que el vicio es sancionado con anulabilidad, ya que sólo constituyen vicios que acarrean la nulidad absoluta del acto aquellos que tengan relevancia y provoquen una lesión grave al derecho de defensa. (...)

3.26 *CONTENIDO Y ALCANCE. DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 00570, del 10 de marzo de 2005
Caso: Hyundai Consorcio y otros contra el Ministerio del Interior y Justicia
Magistrado-Ponente: Hadel Mostafá Paolini

(...) Así las cosas, esta Sala en otras oportunidades (*vid.* sentencia del 30 de octubre de 2001, número 02425), ha dejado sentado que el *debido proceso* –dentro del cual se encuentra contenido el derecho a la

defensa– es un derecho aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, teniendo su fundamento en el principio de igualdad ante la Ley, **toda vez que el *debido proceso* significa que las partes, en el procedimiento administrativo como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades, tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas a acreditarlos**. (Negrillas añadidas).

En este orden de ideas, ha profundizado la Sala (*vid.* sentencia del 20 de mayo de 2004, número 00514) con fundamento en la doctrina comparada, en que el ***debido proceso*** comprende un derecho complejo que encierra dentro de sí, **un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos** para el procesado, entre los que se encuentran, **el derecho a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, el derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, el derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, el derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros, que se vienen configurando a través de la jurisprudencia, y que se desprenden de la interpretación hermenéutica del artículo 49 de la Carta Magna.** (Negrillas Añadidas).

En tal sentido, se complementa que **el derecho al debido proceso constituye una expresión del derecho a la defensa, donde este último, comprende tanto la posibilidad de acceder al expediente, impugnar la decisión, el derecho a ser oído (audiencia del interesado), el derecho a hacerse parte, el derecho a ser notificado y a obtener una decisión motivada, así como a ser informado de los recursos pertinentes para el ejercicio de la defensa**. (...)

3.27 *TEORÍA DE LA PÉRDIDA DE LOS EFECTOS INVALIDANTES DE LOS VICIOS FORMALES DEL ACTO*

Corte Suprema de Justicia
Sala Político Administrativa
Del 12 de noviembre 1991
Caso: Ford Motors de Venezuela, S.A. contra la República de Venezuela (Ministerio de Hacienda)

(...) Es opinión de esta Sala, en reiteración de la doctrina de la misma, que los vicios formales que no impiden obtener su resultado, o sus efectos, no producen nulidad de acto administrativo, y que antes bien, el administrado puede convalidarlos, cuando con su conducta allana o subsana el error formal (...)

(...) En el presente caso ha sido denunciada la violación al derecho a la defensa, pero resulta claro que, al contrario, tanto del análisis del expediente administrativo como de las actuaciones del actor ante esta Sala resulta obvio que con la oportuna interposición de recursos, todos igualmente decididos con respecto del procedimiento legal, se evidencia que la Administración no ha obstaculizado la actuación defensiva del actor, antes por el contrario ha permitido ampliamente el ejercicio de tal derecho (...).

3.28 *EFECTOS DE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 3388, del 26 de mayo de 2005
Caso: Gerardo José Pérez contra Ministerio de la Defensa
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia han dejado establecido en innumerables ocasiones, que los vicios en la notificación e incluso la ausencia de ésta, no son susceptibles de afectar el derecho a la defensa del particular, cuando este último haya podido tener conocimiento por cualquier medio de la existencia del procedimiento o de la providencia administrativa de que se trate, y haber tenido la posibilidad de acudir a exponer las pruebas y alegatos que considerase pertinentes, a fin de procurarse una defensa adecuada (...)

3.29 *AGOTAMIENTO DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 2855, del 20 de noviembre del 2002.
Caso: FEDENAGA
Magistrado-Ponente: Antonio J. García García

(...) debiéndose entonces entender, en aras de lo que dispone el artículo constitucional y con apoyo adicional en el principio del procedimiento administrativo de *audire alteram partem*, que siempre, de ser conocidas o identificables, las personas a cuyo favor o en contra a los cuales deriven los efectos propios del acto, éstas sean notificadas personalmente de la apertura del procedimiento administrativo como del acto administrativo que dentro de él se dicte.

Con la declaratoria anterior, obviamente, como se acotó en el apartado correspondiente de este fallo, subsisten las normas, ya que no toda notificación por cartel o mediante *Gaceta Oficial* vulnera el derecho a la defensa y al debido proceso, pues debe recordarse que tal mecanismo se instauró como una forma de garantizar, precisamente, tales derechos, por lo que en el caso de que se desconozca o no se pueda identificar al propietario o a los interesados para lograr su notificación personal, los supuestos establecidos en ellas se aplicarán, pero en caso contrario, la publicación en la *Gaceta Oficial Agraria* del cartel de emplazamiento, en el supuesto del artículo 40, y de la notificación del acto administrativo que declare como ociosas o incultas las tierras, en el caso del artículo 43, sólo se hará inmediatamente después de la consignación en el expediente administrativo de la notificación personal efectuada al propietario de la tierra o a los interesados del acto administrativo en los supuestos respectivos.

De esta manera acoge esta Sala, en los términos expuestos, el argumento esgrimido por la parte recurrente en este sentido y, a su vez, hace suyo también el razonamiento que expusieron las sustitutas de la Procuradora General de la República cuando indicaron que "[s]i bien es cierto que la norma bajo análisis prevé la notificación del acto que declare las tierras como ociosas o incultas al propietario y a los interesados, mediante publicación en la Gaceta Oficial Agraria, ello en manera alguna significa, que tratándose de un acto administrativo de esta natu-

raleza no sea procedente agotar la notificación personal a quien afecta, a fin de salvaguardar la eficacia del mismo", aunque el resto de la argumentación por ellas realizadas en este sentido no sea congruente con el extracto citado. Así se decide.

3.30 *NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 1623, del 13 de julio de 2000
Caso: Ana Rosa Domínguez González contra el Consejo Supremo Electoral
Magistrado-Ponente: José Rafael Tinoco

La notificación es un requisito esencial para la eficacia de los actos administrativos, tanto más importante para aquellos que afecten los derechos de los particulares o interesados, de modo que hasta que la misma no se verifique tales actos carecerán de ejecutoriedad. La aludida condición constituye además, el presupuesto para que transcurran los lapsos de impugnación, de allí que se exija la indicación de las vías de defensa procedentes contra el acto en cuestión, con expresión de los órganos y lapsos para su ejercicio. La eficacia del acto administrativo se encuentra, entonces, supeditada a su publicidad, y en los casos de los actos de efectos particulares la misma se obtiene con la notificación de los mismos, con la que se persigue, esencialmente, poner al administrado en conocimiento de una medida o decisión que le afecta directamente en sus intereses; no obstante, puede ocurrir que un acto que no ha sido debidamente notificado llegue a ser eficaz por haber cumplido con el objeto que se persigue con la aludida exigencia, siendo entonces aplicable el principio del "logro del fin". Ante esta circunstancia, una defectuosa notificación quedará convalidada si el interesado, conociendo de la existencia del acto que le afecta, recurre del mismo oportunamente, por ante el órgano competente.

3.31 *DIFERENCIA ENTRE EL VICIO POR USURPACIÓN DE FUNCIONES Y EXTRALIMITACIÓN DE ATRIBUCIONES*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 02128, del 21 de abril de 2005
Caso: Godofredo Orsini González contra Ministerio de Justicia
Magistrado-Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero

(...) La usurpación de funciones constituye un vicio que tiene lugar cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencias de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República que consagran, por una parte, el principio de separación de poderes, en razón del cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias, y se establece, por otra, que sólo la Constitución y la ley definen las atribuciones del Poder Público y a tales normas debe sujetarse su ejercicio. De manera que al invadirse la esfera de atribuciones que es propia de otro órgano del Poder Público, se estaría incurriendo en una incompetencia manifiesta, lo cual se traduciría necesariamente en la nulidad absoluta del acto impugnado (...).

3.32 *VICIO POR DESVIACIÓN DE PODER. DEFINICIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 02128, del 21 de abril de 2005
Caso: Godofredo Orsini González contra Ministerio de Justicia
Magistrado-Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero

(...) La desviación de poder es un vicio que afecta el elemento teleológico del acto y se configura cuando el autor de un proveimiento administrativo, en ejercicio de una potestad conferida por la norma legal, se aparta del espíritu y propósito de ésta, persiguiendo con su actuación una finalidad distinta de la contemplada en el dispositivo legal.

Constatar la existencia de este vicio, requiere de una investigación profunda basada en hechos concretos, reveladores de las verdaderas intenciones que dieron lugar al acto administrativo, en la cual se verifique que el funcionario que dicta el acto administrativo tenía atribución legal para ello y que el acto dictado persigue un fin distinto al previsto por el legislador.

En el presente caso, el recurrente se limita a alegar la existencia del vicio por no perseguir el acto, a su decir, los fines previstos en el artículo 77 de la Ley de Registro Público; no obstante, no demuestra el accionante, que la Administración Registral actuó con una finalidad distinta a la prevista legalmente para la actividad de registro, limitándose a realizar la denuncia en términos vagos e imprecisos.

Ante tal situación debe la Sala señalar que no son suficientes para la comprobación del vicio en referencia, los alegatos genéricos por parte del recurrente, sino que debe evidenciarse que la Administración se apartó en el acto impugnado, de la finalidad que por ley le es asignada.

Cabe destacar además, que en el texto del acto impugnado no hay ningún indicio que permita inferir que la finalidad perseguida por la Administración Registral fue otra distinta a garantizar la certeza y seguridad jurídica en el tráfico de bienes inmuebles, razón por la cual, ante la falta de evidencias del vicio denunciado debe la Sala desestimar el alegato bajo análisis. Así se decide (...)

3.33 *VICIO DE INCOMPETENCIA*

Tribunal Supremo de Justicia.
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 01842, del 14 de abril de 2005
Caso: Clodosbaldo Russián Uzcátegui contra Concejo Municipal del Municipio Libertador
Magistrado-Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero

(...) El vicio denunciado sólo se justifica en los casos que no ha habido procedimiento alguno o han sido violadas fases del mismo que constituyen garantías esenciales del administrado**, supuestos éstos que se configuran en el presente caso, al no permitirle al recurrente defender sus derechos, se le violó de esa manera los principios constitucionales fundamentales, al debido proceso y a la defensa** (...) (negrillas nuestras).

3.34 *VICIO DE NULIDAD ABSOLUTA POR PRESCINDENCIA TOTAL Y ABSOLUTA DEL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 289 del 13 de febrero de 2006
Caso: Giovanni Batista Morreale
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras

Ahora bien, con el propósito de resolver la apelación ejercida, resulta necesario recordar que la omisión del procedimiento legal o la falta de algún trámite esencial del mismo es un motivo de nulidad absoluta –conforme lo establece el ordinal 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos– y que por ser éste un vicio de orden público, el juez puede apreciarlo y declararlo aun de oficio. Por lo tanto, debió el sentenciador, al conocer de la causa y advertir la presencia de ese vicio, pronunciarse sobre él con preeminencia respecto de las otras cuestiones alegadas y declarar la nulidad del acto producto del procedimiento defectuoso, máxime si fue alegado por el recurrente, como sucedió en el presente caso.

Cabe destacar que, aun si se estima que el *a quo* debió expresar en forma clara y precisa los hechos que configuraban el presupuesto de la norma que consagra la nulidad absoluta (ordinal 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo), no se advierte del contenido de su fallo un error de concordancia lógica y jurídica entre la pretensión y la sentencia. No obstante, dada la sanción jurídica de nulidad absoluta del acto administrativo recurrido, en virtud de los vicios procesales, considera esta Sala que ante dicho supuesto resultaba realmente inoficioso para el juez de instancia pronunciarse sobre los demás alegatos expuestos por las partes, como se indicó *supra*.

En este orden de ideas, es pertinente observar que si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sanciona con nulidad absoluta los actos de la Administración dictados *"*con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido", la procedencia de la sanción jurídica de nulidad absoluta impuesta a un acto que adolece del vicio consagrado en el ordinal 4º del artículo 19 de la citada ley, está condicionada a la inexistencia del procedimiento administrativo legalmente establecido, es decir, a su ausencia total y absoluta.

La doctrina y la jurisprudencia contencioso administrativa han delineado progresivamente el contenido y alcance del referido vicio de procedimiento administrativo, al permitir una valoración distinta del vicio que afecta al acto administrativo en atención a la trascendencia de las infracciones del procedimiento. En tal sentido, se ha establecido que el acto administrativo adoptado estaría viciado de nulidad absoluta, cuando: a) ocurra la carencia total y absoluta de los trámites procedimentales legalmente establecidos; b) se aplique un procedimiento distinto al previsto por la ley correspondiente, es decir, cuando por una errónea calificación previa del procedimiento a seguir, se desvíe la actuación administrativa del *iter* procedimental que debía aplicarse de conformidad con el texto legal correspondiente (desviación de procedimiento); o c) cuando se prescinde de principios y reglas esenciales para la formación de la voluntad administrativa o se transgredan fases del procedimiento que constituyan garantías *esenciales* del administrado.

Cuando el vicio de procedimiento no produce una disminución *efectiva, real, y trascendente* de las garantías del administrado, sino que representa sólo fallas o irregularidades parciales, derivadas del incumplimiento de un trámite del procedimiento, la jurisprudencia ha considerado que el vicio es sancionado con la anulabilidad, ya que sólo constituyen vicios de ilegalidad aquellos que tengan relevancia y provoquen una lesión grave al derecho de defensa.

3.35 *VICIO DE NULIDAD ABSOLUTA POR AUSENCIA TOTAL Y ABSOLUTA DEL PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 4628, del 07 de julio de 2005
Caso: Grúas SAET, C.A. contra la Contraloría General de la República
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) Así, la doctrina y la jurisprudencia contenciosa administrativa progresivamente han delineado el contenido y alcance del referido vicio de procedimiento administrativo, al permitir una valoración distinta de este vicio que afecta al acto administrativo en atención a la trascendencia de las infracciones del procedimiento. En tal sentido, se ha

establecido que el acto administrativo adoptado estaría viciado de nulidad absoluta, cuando: a) ocurra la carencia total y absoluta de los trámites procedimentales legalmente establecidos; b) se aplique un procedimiento distinto al previsto por la ley correspondiente, es decir, cuando por una errónea calificación previa del procedimiento a seguir se desvíe la actuación administrativa del *iter* procedimental que debía aplicarse de conformidad con el texto legal correspondiente (desviación de procedimiento); o c) cuando se prescinde de principios y reglas esenciales para la formación de la voluntad administrativa o se transgredan fases del procedimiento que constituyan garantías *esenciales* del administrado (principio de esencialidad). Cuando el vicio de procedimiento no produce una disminución *efectiva, real y trascendente* de las garantías del administrado, sino que representa sólo fallas o irregularidades parciales, derivadas del incumplimiento de un trámite del procedimiento, la jurisprudencia ha considerado que el vicio es sancionado con anulabilidad, ya que sólo constituyen vicios que acarrean la nulidad absoluta del acto, aquellos que tengan relevancia y provoquen una lesión grave al derecho de defensa (...)

3.36 *INMOTIVACIÓN COMO VICIO DE FORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 1076, del 11 de mayo de 2000
Caso: Carlos Urdaneta Finucci contra la Contraloría General de la República
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) Así pues, que la inmotivación como vicio de forma de los actos administrativos consiste en la ausencia absoluta de motivación; mas no aquella que contenga los elementos principales del asunto debatido, y **su principal fundamentación legal, lo cual garantiza al interesado el conocimiento del juicio que sirvió de fundamento para la decisión. De manera que cuando a pesar de ser sucinta, permite conocer la fuente legal, así como las razones y hechos apreciados por el funcionario, la motivación debe reputarse como suficiente** (...) **(negrillas nuestras).**

3.37 *VICIO EN LA MOTIVACIÓN DEL ACTO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia N-02814, del 27 de noviembre del 2001
Caso: Edison René Crespo contra Consejo de la Judicatura
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) la doctrina administrativa ha concebido **la motivación como la expresión sucinta de los fundamentos de hecho y de derecho** que dan lugar a la emisión de un acto por parte de la Administración, independientemente de la falsedad o no de la fundamentación expresada, siendo así necesario distinguir entre la motivación y el motivo del acto, el cual forma parte de los elementos de fondo del acto administrativo. De allí que la falsedad del motivo pueda acarrear la nulidad absoluta del acto, mientras que los vicios en la motivación sólo producen su anulabilidad, siendo subsanables en cualquier caso, salvo que afecten el derecho a la defensa del particular (...)

3.38 *VICIO EN LA MOTIVACIÓN DEL ACTO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 05397, del 04 de agosto de 2005
Caso: Montana Gráfica Convepal, C.A. contra el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)
Magistrado-Ponente: Hadel Mostafá Paolini

(...) Respecto a la motivación del acto recurrido, cabe destacar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos estableció en forma general el principio de que todo acto administrativo de carácter particular tiene que ser motivado, excepto los de simple trámite, y los que por disposición expresa de la Ley así lo disponga, por lo cual el acto debe hacer referencia a los hechos y a los fundamentos que llevaron a pronunciarse en uno u otro sentido, conforme lo consagran los artículos 9 y 18, numeral 5, de la citada Ley.

Por otra parte, el artículo 149 del Código Orgánico Tributario de 1994, aplicable *rationae temporis* al presente asunto, al indicar las especifi-

caciones de la resolución que culmina el procedimiento sumario administrativo, también contempla el referido requisito en su numeral 5, al expresarlo como los fundamentos de la decisión.

Así, del análisis de las citadas normas se observa la voluntad del legislador de instituir uno de los principios rectores de la actividad administrativa, lo cual permite adecuar su función dentro de los límites que la ley le impone. Tal exigencia consiste, y así lo ha sostenido innumerable jurisprudencia de este Alto Tribunal, en que los actos que la Administración emita deberán ser debidamente motivados, es decir, señalar en cada caso el fundamento expreso de la determinación de los hechos que dan lugar a su decisión, de manera que el administrado pueda conocer en forma clara y precisa las razones fácticas y jurídicas que originaron tal solución, permitiéndole oponer las razones que crea pertinentes, a fin de ejercer su derecho a la defensa.

Además, la jurisprudencia ha interpretado y aquí se reitera una vez más, que se da también el cumplimiento de tal requisito, cuando la misma esté contenida en su contexto, es decir, que la motivación se encuentre dentro del expediente, considerado en forma íntegra y formado en virtud del acto de que se trate y de sus antecedentes, siempre que el administrado haya tenido acceso a ellos y conocimiento oportuno de los mismos; siendo suficiente, en algunos casos, que sólo se cite la fundamentación jurídica, si ésta contiene un supuesto unívoco y simple. De manera tal, que el objetivo de la motivación, en primer lugar, es permitir a los órganos competentes el control de la legalidad del acto emitido; y, en segundo lugar, el hacer posible a los administrados el ejercicio del derecho a la defensa.

De este modo, la existencia de motivos tanto de hecho como de derecho y la adecuada expresión de los mismos, se constituyen en elementos esenciales de la noción de acto administrativo, de obligada observancia por parte de la Administración.

En el ámbito tributario, debe exaltarse que en razón a que el acta fiscal es un acto administrativo de carácter procedimental a través del cual la Administración Tributaria, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control, inicia el procedimiento administrativo para determinar la obligación tributaria o imponer las sanciones por los ilícitos tributarios cometidos por los contribuyentes o responsables, y en el cual se deja constancia de los hechos y circunstancias que, presuntamente ciertos,

configuran la situación jurídica del sujeto pasivo; es este el basamento fundamental que debe considerar la Administración para emitir la resolución que culmina este procedimiento, modificando, ratificando o revocando el reparo contenido en dicha acta, de acuerdo con el dispositivo del artículo 163 del Código Orgánico Tributario, siempre que exprese las razones de hecho y de derecho que la llevaron a tomar tal decisión (artículos 9 y 18 ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y artículo 149, numeral 5, del Código Orgánico Tributario de 1994) (...)

3.39 *DIFERENCIA ENTRE MOTIVO DEL ACTO Y MOTIVACIÓN DEL ACTO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 5669 del 21 de septiembre de 2005
Caso: José Humberto Niño Chacón contra la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) Antes de otra consideración, es importante señalar que la doctrina administrativa ha concebido la motivación como la expresión sucinta de los fundamentos de hecho y de derecho que dan lugar a la emisión de un acto por parte de la Administración, independientemente de la falsedad o no de la fundamentación allí contenida, siendo así necesario distinguir entre la motivación y el motivo del acto, como parte esencial de los elementos de fondo de todo acto administrativo. De allí que la falsedad del motivo podría acarrear la nulidad absoluta del acto, mientras que los vicios en la motivación sólo producirían su anulabilidad, siendo subsanables en cualquier tiempo, salvo que lleve implícita la afectación del derecho a la defensa del particular (...)

3.40 *CUANDO LA FALSEDAD DE LOS HECHOS VERSA SOBRE UNO DE LOS MOTIVOS*

Corte Suprema de Justicia
Sala Político Administrativa
07 de noviembre de 1985
Caso: Cavelba S.A. contra la República
Ponente: José Rafael Tinoco

(...) El vicio de falso supuesto, que da lugar a la anulación de los actos administrativos, es aquel que consiste en la falsedad de los supuestos o motivos en los cuales se basó el funcionario que los dictó. Ahora bien, **si en verdad los motivos son totalmente diferentes, de manera que la decisión debió ser otra, cabe en consecuencia hablar entonces de falsedad**, por cuanto es incierto el supuesto que motivó la decisión. De modo que para que pueda invalidarse una decisión administrativa por **falso supuesto, es necesario que resulte totalmente falso el supuesto o los supuestos que sirvieron de fundamento a lo decidido**. **Cuando la falsedad es sobre unos motivos, pero no sobre el resto, no puede decirse que la base de sustentación de la decisión sea falsa**. Por el contrario, la certeza y la demostración del resto de los motivos impiden anular el acto, porque la prueba de estos últimos llevan a la misma conclusión. En concreto, cuando resultan inciertos determinados motivos, pero sin embargo, la veracidad de los otros permite a los organismos administrativos adoptar la misma decisión, no puede hablarse de falso supuesto como vicio de ilegalidad de los actos administrativos. (...)

3.41 *VICIO DE FALSO SUPUESTO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 2582, del 05 de mayo de 2005
Caso: C.N.A. Seguros La Previsora contra la Superintendencia de Seguros
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) ha establecido la Sala que el aludido vicio se presenta cuando la Administración al dictar un acto, fundamenta su decisión en hechos,

acontecimientos o situaciones que no ocurrieron u ocurrieron de manera distinta a aquella que el órgano administrativo aprecia o dice apreciar. Es así como el falso supuesto se configura cuando la decisión impugnada descansa sobre falsos hechos –falso supuesto de hecho– o bajo un erróneo sustento jurídico –falso supuesto de derecho (...)

3.42 *DIFERENCIA ENTRE INMOTIVACIÓN Y FALSO SUPUESTO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 2568, del 05 de mayo de 2005
Caso: Gilberto José Zerpa contra Ministerio de Industria y Comercio
Magistrado-Ponente: Yolanda Jaimes Guerrero

(...) una cosa es la carencia de motivación, que ocurre cuando el acto se encuentra desprovisto de fundamentación y otra, la motivación falsa o errónea, caso en el cual está aparentemente motivado, pero su análisis revela que es errónea la apreciación de los hechos o la falsedad de los mismos, lo que se detecta en la exposición que de ellos hace la autoridad al dictarlo. Es por ello, que la jurisprudencia ha señalado que tales vicios no pueden coexistir, por cuanto si se denuncia el vicio de falso supuesto, es porque se conocen las razones por las cuales dicta un acto, por lo que resultan incompatibles ambas denuncias (...).

3.43 *VICIO POR INMOTIVACIÓN Y FALSO SUPUESTO SOLICITADOS CONJUNTAMENTE*

Corte Suprema de Justicia
Sala Político Administrativa
3 de octubre de 1990
Caso: Interdica, S.A. contra la República

(...) En tal sentido, se ha indicado que: "...debe significarse que **invocar conjuntamente la ausencia total de motivación y el error de apreciación en estos vicios en la causa es, en efecto, <u>contradictorio</u>** porque ambos se enervan entre sí. Ciertamente, cuando se aducen razones para destruir o **rebatir la apreciación** de la Administración dentro del procedimiento administrativo formativo del acto, es **porque se conocen las apreciaciones o motivos del acto**; luego es incompati-

ble que a más de calificar de errado el fundamento del acto se indique que se desconocen tales fundamentos (...)

3.44 *VICIO DE ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE LA LEY*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 04243, del 16 de junio de 2005
Caso: Servicios Halliburton de Venezuela S.A. contra la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Zuliana (Seniat)
Magistrado-Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) Ello así, procede esta Sala a pronunciarse en primer orden en torno al vicio denunciado, a saber, el vicio de errónea interpretación de la ley, entendido en el ámbito contencioso administrativo como el error de derecho, y verificado según el pacífico criterio jurisprudencial cuando el Juez, aun reconociendo la existencia y validez de una norma apropiada al caso, yerra al interpretarla en su alcance general y abstracto, es decir, cuando no se le da su verdadero sentido, haciéndose derivar de ella consecuencias que no concuerdan con su contenido. Sin embargo, vista la relación directa que implica el análisis para resolver la referida denuncia con la resolución de todo el asunto controvertido, se deberá antes conocer y decidir lo atinente a la materia de fondo debatida, dilucidando así la legalidad del acto impugnado, luego de lo cual podrá la Sala juzgar sobre la procedencia o improcedencia del vicio denunciado. (...)

3.45 *PROHIBICIÓN DE APELAR DEL AUTO QUE ADMITE EL RECURSO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1119, del 24 de mayo de 2007
Caso: Agropecuaria Copaya Tamayare, C.A.
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero

(...) esta Sala se ve en la necesidad de transcribir lo señalado en el último párrafo del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, inserto en el Capítulo II, relativo a los Procedimientos Contenciosos

Administrativos Agrarios y de las Demandas contra los Entes Estatales Agrarios, cuyo contenido expresa:

Contra la decisión que declare inadmisible el recurso podrá apelarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. No se admitirá apelación contra el auto que acuerde la admisión del recurso o acción principal. En todo caso, los opositores podrán hacer valer, junto con las razones de fondo, los motivos por los cuales estimen la inadmisibilidad del mismo, los cuales serán decididos, junto a los primeros, en la sentencia definitiva.

Al efectuar una simple lectura de la norma cuya reproducción se plasmó, se evidencia que la normativa especial agraria, que rige aspectos sustantivos y adjetivos de esta materia, expresamente niega la posibilidad de admitir un recurso de apelación contra un auto que admita una acción o recurso contra un ente agrario, ya que se debe esperar el fallo definitivo a efectos de neutralizar una admisión de un recurso que no cumpla con los extremos señalados en ese mismo artículo 173.

Por consiguiente, lo conducente era que el tribunal de la causa no admitiera el recurso de apelación propuesto, el cual es objeto de atención por esta Sala.

Empero, y más aún, sorprende la actuación de la representación judicial del ente accionado, al proponer e impulsar hasta la decisión correspondiente, un recurso de apelación no contemplado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y que, por el contrario, está negado por mandato de esa misma legislación especial agraria, la cual, por demás, debe ser del conocimiento de los abogados y jueces que están desempeñándose en esta rama del Derecho.

En consecuencia, deberá declararse inadmisible la apelación propuesta, acatando el mandato del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por lo que se revocará el auto que admitió la apelación propuesta (...)

3.46 *RECURSO DE APELACIÓN CONTRA DECISIÓN QUE DECLARE INADMISIBLE RECURSO CONTENCIOSO DE NULIDAD*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 958 del 15 de mayo de 2007
Caso: Aldina Bresnik de Páez y otros
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero

A tal efecto, se distingue que el recurso que nos ocupa, es anunciado contra una decisión dictada en primera instancia que declara inadmisible una acción de amparo constitucional conjuntamente con recurso de nulidad de acto administrativo, la cual se tramita dentro de un procedimiento contencioso administrativo agrario, de conformidad con el artículo 167 y siguientes de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Así las cosas, es de señalar que la vía para atacar los efectos de la decisión que declara inadmisible la acción propuesta, es a través de un recurso de apelación, tal y como expresamente lo establece el artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, cuando indica:

> **Artículo 173.-** *(omissis)*
>
> Contra la decisión que declare inadmisible el recurso podrá apelarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

En adición a lo anterior, es menester indicar que el recurso de casación se propone en el marco de un procedimiento ordinario, y no dentro de un procedimiento contencioso administrativo, como es el que se lleva a cabo en el caso de autos.

3.47 *OPORTUNIDAD PARA PRONUNCIARSE SOBRE LAS CAUSALES DE INADMISIBILIDAD*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 02134 del 04 de octubre de 2005.
Caso: Estación de Servicio La Guiria, C.A contra Lubricantes Guiria, S.R.L.
Magistrado Ponente: Hadel Mostafá Paolini

...Vistas las posiciones antes referidas, esta Sala observa lo siguiente:

Alegada por la hoy apelante la cuestión previa prevista en la norma contenida en el artículo 346 ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil, referente a la ilegitimidad de la persona que se presente como apoderado o representante del actor, la sentencia recurrida señaló que "...ni en los procedimientos de amparo constitucional ni en los procedimientos contencioso administrativos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares existe la figura de las cuestiones previas, las cuales en todo caso y por lo que se refiere a este último se configuran como inadmisibilidades, cuestión que tampoco procede en este momento, dado que ya se produjo la admisión de la demanda, lo cual no obsta a que se decidan en la definitiva previo al fondo, y así se declara". (Subrayado de la Sala).

Con fundamento en lo antes expuesto, esta Sala observa que contrariamente a lo señalado por el *a quo,* **la revisión de las causales de admisibilidad, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia reiterada de este Supremo Tribunal, procede en cualquier estado y grado de la causa por ser dichas causales de orden público**. A tal efecto, puede el Juez revisar si una acción es admisible en cualquier momento, aun culminada la sustanciación de la causa en el momento de dictar sentencia definitiva.

En tal sentido, las razones en que se funda la recurrida para desechar la cuestión previa opuesta por la hoy apelante en el momento en que se celebró la audiencia constitucional, resulta a todas luces incongruente debido a que tal como se acotara, las causales de admisibilidad pueden ser revisadas en cualquier estado y grado del proceso, razón por la cual dicha revisión no precluye en ningún momento. Así se decide...

3.48 *IMPERATIVO DE REVISAR LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y DE LAS CAUSALES Y DE INADMISIBILIDAD*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 501 del 10 de marzo de 2006
Caso: Tasajeras C.A.
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz (Criterio ratificado en sentencias números 562, 563, 564, 568 de fechas 04-04-2006; 1.154 del 29-06-2006; 507 del 08-08-2006; 1.778 del 26-10-2006)

Distingue esta Sala que el asunto bajo examen se inicia con la interposición de un recurso de nulidad de acto administrativo, conjuntamente con acción de amparo cautelar; por consiguiente, el tribunal de la causa, en la primera oportunidad en que se pronuncie sobre dicho asunto, está en la obligación de revisar los requisitos de admisibilidad de la acción interpuesta, los cuales están insertos en el contenido del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

3.49 *EXCEPCIÓN AL IMPERATIVO DE REVISAR LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y DE LAS CAUSALES Y DE INADMISIBILIDAD*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 501 del 10 de marzo de 2006
Caso: Tasajeras C.A.
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz (Criterio ratificado en sentencias números 562, 563, 564, 568 de fechas 04-04-2006; 1.154 del 29-06-2006; 507 del 08-08-2006; 1.778 del 26-10-2006)

(...) es de indicar que para el caso en que se haya interpuesto la acción de nulidad conjuntamente con un amparo cautelar, como sucede en el asunto bajo examen, no es necesario el agotamiento de la vía administrativa, tal y como se dispone en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en su artículo 5, cuando señala:

(*omissis*)

> **Parágrafo único:** Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

Empero, si el recurso de amparo cautelar ejercido conjuntamente con recurso de nulidad, es declarado sin lugar, debe proceder el juzgador a revisar la totalidad de los requisitos de admisión del recurso de nulidad interpuesto, verificando en consecuencia el agotamiento de la vía administrativa y la caducidad de la acción; ello, motivado a que el eximente para no acudir a la sede administrativa, ha sido negado por el sentenciador de la causa.

3.50 *REQUISITO DE ADMISIBILIDAD "ACOMPAÑAR INSTRUMENTO QUE DEMUESTRE EL CARÁCTER CON QUE SE ACTÚA" Y CAUSAL DE INADMISIBILIDAD "MANIFIESTA FALTA DE REPRESENTACIÓN"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1.507 del 02 de octubre de 2006
Caso: CA Agropecuaria San Francisco y otras
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz

(...) es preciso indicar que al interponerse una acción o recurso en contra de un ente agrario, se deben cumplir con ciertos requisitos, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Dentro de estos requerimientos, uno de ellos, el del numeral 4 de la norma ya señalada, exige que se acompañe con el recurso o acción, "el instrumento que demuestre el carácter con que se actúa", esto es, si se alega que se actúa en representación de alguna persona jurídica o natural, demostrar fehacientemente tal representación; o si se expresa que se actúa con una condición específica, probar tal condición. Lo contra-

rio, es decir, no demostrar la representación o condición con la cual se actúa daría lugar a no admitir el recurso o acción.

La afirmación efectuada anteriormente, emerge del contenido del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual establece cuáles son los motivos o fundamentos para que sea declarada inadmisible una acción o recurso contra un ente agrario. Específicamente en los numerales 6 y 9 se advierten las siguientes causales de inadmisibilidad:

(*omissis*)

> 6. Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar la admisibilidad de la demanda.

(*omissis*)

> 9. Cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuye el actor.

(*omissis*)

Para el caso de autos, los abogados Edgar Darío Núñez Alcántara y Jorge Carlos Rodríguez Bayote, interponen el presente recurso de nulidad, con el carácter de apoderados judiciales de las sociedades mercantiles C.A. Agropecuaria San Francisco, Agropecuaria Santa Bárbara, C.A., Agropecuaria Los Realitos, C.A., Carnes ASF, C.A., Agropecuaria La Fortuna, C.A. y Semillas Branger, C.A. (SEMBRA).

El instrumento poder con el cual actúan los precitados abogados fue conferido por el ciudadano Jaime Pérez Branger, en su condición de presidente de las mencionadas sociedades mercantiles.

Ahora, visto que el instrumento poder ya señalado fue otorgado por una persona natural, para que se actuase en representación de unas personas jurídicas, es menester reproducir el contenido del artículo 155 del Código de Procedimiento Civil que preceptúa:

> Si el poder fuere otorgado a nombre de otra persona natural o jurídica, o fuere sustituido por el mandatario, el otorgante deberá enunciar en el poder y exhibir al funcionario los documentos auténticos, gacetas, libros o registros que acrediten la representación que ejerce. El funcionario que autorice el acto hará constar en la nota respectiva los documentos, gacetas,

> libros o registros que le han sido exhibidos, con expresión de sus fechas, origen o procedencia y demás datos que concurran a identificarlos, sin adelantar ninguna apreciación o interpretación jurídica de los mismos.

En atención a la norma transcrita en las líneas anteriores, es necesario que al otorgarse un poder a nombre de otra persona, como sucede en el asunto *sub iudice*, se indique en dicho documento y se muestre al funcionario correspondiente el instrumento que demuestre tal representación, es decir, de donde deriva la condición para otorgar poder en nombre de una persona distinta.

En el asunto que nos ocupa, no se evidencia del instrumento poder consignado, ni tampoco se indica expresamente, de dónde le proviene al ciudadano Jaime Pérez Branger la condición de presidente de las sociedades mercantiles accionantes. De igual forma se aprecia que en el instrumento por medio del cual se otorga poder a los abogados Edgar Darío Núñez Alcántara y Jorge Carlos Rodríguez Bayote, cursante al folio 35, expresamente se advierte que el ciudadano Jaime Pérez Branger está facultado para otorgar tal documento; pero observa esta Sala, del mismo texto del instrumento señalado, que tal facultad es sólo con respecto a Agropecuaria San Francisco, pero no en relación con las demás sociedades mercantiles accionantes; por lo que el poderdante no demostró ante el tribunal de la causa que estuviese facultado para otorgar poder en nombre de Agropecuaria Santa Bárbara, C.A., Agropecuaria Los Realitos, C.A., Carnes ASF, C.A., Agropecuaria La Fortuna, C.A. y Semillas Branger, C.A. (Sembra). Así se establece.

Ante tal situación, es la misma representación judicial que reconoce tal acontecimiento, cuando en la oportunidad de fundamentar su apelación indica que "(...) no existe causal de inadmisibilidad de al menos, la recurrente la C.A. Agropecuaria San Francisco", argumento que, por demás, no sería sustento para declarar con lugar la apelación ejercida, en atención a que el recurso de nulidad propuesto, lo ha sido por un litis consorcio activo, y no por las empresas de forma individual, es decir, cada una no propuso un recurso separado, sino que todas propusieron el mismo recurso, contra el mismo ente agrario y contra el mismo acto administrativo. Así se establece.

Por último, es necesario señalar que, luego de dictada la sentencia apelada, quienes se atribuyen la representación judicial de las empresas

accionantes traen a los autos pruebas que pretenden demostrar que el ciudadano Jaime Pérez Branger sí tenía la condición de presidente de éstas, y que estaba facultado para otorgar poder en nombre de las sociedades mercantiles que, por vía de nulidad, proponen el recurso contra el acto administrativo emanado del Instituto Agrario Nacional.

No obstante, y tal como se señaló en líneas anteriores, el presente recurso de apelación debe resolverse como punto de mero derecho, por lo que las pruebas que pretenden demostrar la cuestionada condición y facultad que se atribuyó el ciudadano Jaime Pérez Branger al momento de interponer la presente acción, han debido ser promovidas y evacuadas ante el tribunal de la causa, y no ante esta Sala, ya que de lo contrario se pudiera anular un fallo con base a elementos indispensables que no cursaban en autos al momento de dictar el fallo apelado, siendo que al faltar dichas pruebas ante el a quo, ello se constituyó en el sustento para declarar inadmisible el recurso propuesto. Así se decide.

Por consiguiente, y en atención a los argumentos explanados *ut supra*, se deberá declarar sin lugar la apelación propuesta, por haberse configurado, ante el tribunal de la causa, las causales de inadmisibilidad previstas en los numerales 6 y 9 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se decide.

3.51 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD: DETERMINACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 00657, En 17 de abril del 2001
Caso: Inversiones Pemica, C.A. contra Ministro de Transporte y Comunicaciones
Magistrado Ponente: Hadel Mostafá Paolini

...exige que el recurso contencioso administrativo de anulación debe indicar con toda precisión el acto impugnado, las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncie y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción". De allí, que para la admisión de una acción de esta naturaleza es menester que se señalen cuáles

son los presuntos vicios en que incurrió el acto impugnado, con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente**, pues la declaratoria de nulidad no puede surgir de simples presunciones fácticas, sino que debe estar fundamentada en las razones de derecho pertinentes, no pudiendo el Juez suplir los alegatos del recurrente.** Así, la ilegalidad debe determinarse a través de la relación que debe existir entre el acto impugnado y el vicio del cual este adolezca.

De tal manera, observa la Sala que si bien el proceso constituye el instrumento idóneo para la realización de la justicia (artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), la exagerada relajación de las formas procesales puede llevar, en algunos casos, a injusticias mayores que el cumplimiento mismo de ellas, llegándose inclusive, en algunos extremos, al fraude procesal. Por tanto, resulta indispensable que en el caso bajo análisis los hechos narrados y sus consecuencias estén bien establecidos, que se constate la estrecha concordancia entre la norma violada y el hecho producido. (...)

(...) De lo anterior resulta evidente para esta Sala que la recurrente no precisó las razones de derecho en que fundamenta su acción, lo que crea ambigüedad en la solicitud formulada, con la consecuente lesión del acto de administración de justicia en cuanto a su transparencia, **por lo que esta Sala no puede subsanar tal vicio, conjeturar sobre estos aspectos y, luego decidir con fundamento a los mismos, por cuanto, dicho de otro modo, la Sala se convertiría en parte y Juez.** En consecuencia, el recurso de nulidad de autos debe ser declarado inadmisible. (...).

3.52 *CARGA DEL RECURRENTE DE FUNDAMENTAR LOS HECHOS Y EL DERECHO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 0001 del 27 de Enero de 2004
Caso: Donato Ramaglia Cataldo contra Ministro del Ambiente y los Recursos Naturales
Magistrado Ponente: Levis Ignacio Zerpa

(...) analizar el escrito recursivo presentado por la parte accionante, se aprecia que el apoderado judicial del recurrente se limitó a exponer los

alegatos esgrimidos por su representado en sede administrativa, los recursos interpuestos y sus soluciones, todo ello de manera estrictamente descriptiva, no pudiendo la Sala suplir la carga que tiene el accionante de fundamentar los hechos y el derecho que en efecto demuestren que el acto está viciado de nulidad.

(...) si bien en el libelo se narraron los hechos descriptivos de la averiguación administrativa seguida y de los ilícitos imputados, no se fundamentaron suficientemente las razones o vicios que afectan el acto, ni se estableció la correspondencia entre las circunstancias de hecho planteadas, que según su criterio, se ajustan al supuesto de derecho contemplado en las normas constitucionales. (...)

En consecuencia, atendiendo la Sala a la presunción de legalidad que reviste los actos administrativos, y visto que la parte accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 122 *eiusdem* tiene la carga de expresar los vicios que, en su criterio, afectan la legalidad del acto y concatenarlos con los hechos denunciados a objeto de que el Juez analice su procedencia; lo cual no ocurrió en el caso de autos, según se determinó previamente, resulta forzoso declarar inadmisible el recurso contencioso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con lo establecido en el ordinal 6° del artículo 84 *eiusdem.*

3.53 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "ESCRITO ININTELIGIBLE O CONTRADICTORIO QUE HAGA IMPOSIBLE SU TRAMITACIÓN"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1176 del 30 de mayo de 2007
Caso: Porfirio Gutiérrez Guzmán
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras

Surge la presente apelación con motivo a la decisión proferida por el Juzgado Superior Primero Agrario de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y de los estados Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas, en fecha 10 de julio de 2006 en la cual se decla-

ra inadmisible el recurso contencioso administrativo de nulidad, de conformidad con el numeral 8, artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, ya que la misma es contradictoria e ininteligible, lo cual hace imposible su tramitación.

(...) Así mismo, advierte el Juez del Juzgado Superior Primero Agrario de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y de los estados Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas que el recurso de nulidad propuesto es contradictorio e ininteligible, lo cual es un desacierto, ya que de la lectura íntegra del texto del libelo de la demanda se evidencia coherencia y claridad en la pretensión del accionante, es decir, la nulidad de un acto administrativo, que inclusive, acompaña copia del acto administrativo impugnado.

3.54 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "CONTRADICTORIA E ININTELIGIBLE"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1176 del 30 de mayo de 2007.
Caso: Roberto Seijas Alfonso
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras de Roa

Surge la presente apelación con motivo a la decisión proferida por el Juzgado Superior Primero Agrario de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y de los estados Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas, en fecha 10 de julio de 2006 en la cual se declara inadmisible el recurso contencioso administrativo de nulidad, de conformidad con el numeral 8, artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, ya que la misma es contradictoria e ininteligible, lo cual hace imposible su tramitación.

(omissis)

Así mismo, advierte el Juez del Juzgado Superior Primero Agrario de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas y de los estados Miranda, Vargas, Guárico y Amazonas que el recurso de nulidad propuesto es contradictorio e ininteligible, lo cual es un desacierto, ya que de la lectura íntegra del texto del libelo de la demanda se evidencia coherencia y claridad en la pretensión del accionante, es decir, la nulidad de un acto administrativo, que inclusive, acompaña copia del acto administrativo impugnado.

3.55 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "INEPTA ACUMULACIÓN DE ACCIONES"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1175 del 30 de mayo de 2007.
Caso: Alfredo Paúl Delfino
Magistrado-Ponente: Juan Rafael Perdomo

(...) el abogado Jonny J. Colmenares Blanco, actuando en representación del ciudadano Alfredo Paúl Delfino, propone por ante el Juzgado Superior Tercero Agrario la presente *acción de amparo, conjuntamente con recurso contencioso administrativo de nulidad.*

Surge la presente apelación con motivo a la decisión proferida por el Juzgado Superior Tercero Agrario en fecha 1° de agosto de 2006, en la cual se declara inadmisible la presente acción de amparo, propuesta conjuntamente con recurso contencioso administrativo de nulidad.

Como se indicó en líneas anteriores, el tribunal de la causa consideró que había una inepta acumulación de acciones, por haberse planteado dos pretensiones autónomas, las cuales deben ser tramitadas por procedimientos distintos, y que, por disposición del ordinal 5° del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se debía declarar inadmisible la acción propuesta.

Así las cosas, distingue esta Sala, que del folio 490 al 493 de la Pieza 2 del presente expediente, cursa sentencia interlocutoria proferida por el tribunal de la causa en fecha 5 de mayo de 2006, conforme a la cual esa instancia, explicando que la acción de amparo bajo estudio tiene carácter cautelar –en razón de que fue propuesta conjuntamente con un recurso de nulidad– decide que la misma es improcedente, y sigue conociendo del recurso contencioso administrativo de nulidad.

Por lo que, el fallo mencionado anteriormente, resuelve sobre el carácter cautelar de la solicitud de amparo; siendo determinante destacar que contra dicha decisión, tanto la parte actora, así como la representación judicial del instituto demandado, no ejercieron recurso alguno, demostrando su conformidad con la sentencia en cuestión.

En consecuencia, no es procedente la causal invocada por el *a quo*, a efectos de declarar inadmisible la acción que nos ocupa, ya que es el mismo tribunal quien previamente había resuelto sobre la improcedencia de la acción de amparo, dejando sentado el carácter cautelar de la misma.

3.56 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "INEPTA ACUMULACIÓN DE ACCIONES"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº 2212, del 21 de septiembre del 2004.
Caso: Wilmer Rumualdo Ramírez Vargas
Magistrado-Ponente: Jesús Eduardo Cabrera Romero

...Entiende entonces la Sala que **la acumulación de pretensiones con tales procedimientos (acción de amparo constitucional y solicitud de revisión extraordinaria), no puede darse en ningún caso, es decir, ni de forma simple o concurrente, ni de manera subsidiaria**.

La inepta acumulación de pretensiones, en los casos en que éstas se excluyan mutuamente o **cuyos procedimientos sean incompatibles**, constituye causal de inadmisibilidad de las demandas o solicitudes que se intenten ante este Tribunal Supremo de Justicia, según lo previsto el artículo 19, párrafo quinto de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, antes artículo 84.4 de la derogada Ley de la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, se observa que mediante escrito presentado el 1° de junio de 2004, los abogados Carlos Aponte González y Ramón Canela Guillén, desistieron del amparo constitucional intentado a favor de su defendido, por cuanto "...ha sido intentado –posteriormente a la solicitud de amparo– un recurso de casación, por ante la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia...", lo cual, a juicio de la Sala, no afecta en modo alguno, la inepta acumulación de pretensiones, que bajo estas premisas y en atención a lo dispuesto por el artículo 19, aparte quinto, **hacen concluir a esta Sala Constitucional que la demanda de autos deviene inadmisible y así se decide**... (negrilla y subrayado añadido).

3.57 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "MANIFIESTA FALTA DE CUALIDAD O INTERÉS DEL ACCIONANTE O RECURRENTE" "NO ACOMPAÑEN LOS DOCUMENTOS INDISPENSABLES PARA VERIFICAR LA ADMISIBILIDAD"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 126 del 31 de enero de 2007
Caso: Barilactico S.A.
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras de Roa (Criterio ratificado en sentencia Nº 2.280 del 15-12-2006)

(...) el contenido del artículo 173 del mismo texto normativo establece cuáles son los motivos o fundamentos para que sea declarada inadmisible una acción o recurso contra un ente agrario, específicamente, en los numerales 4 y 6 se advierten las siguientes causales de inadmisibilidad:

> **Artículo 173.-** Sólo podrán declararse inadmisibles las acciones o recursos interpuestos por los siguientes motivos:
>
> 4. Cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del accionante o recurrente.
>
> (*omissis*)
>
> 6. Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar la admisibilidad de la demanda.

En el caso que nos ocupa, tal y como lo reconoce expresamente la representación judicial de la parte actora, no acompañó copia certificada del documento o documentos que acrediten la propiedad de la accionante del fundo sobre el cual se dicta el acto administrativo impugnado, del cual la actora señala ser propietaria; dicho instrumento daría la cualidad a la parte accionante para poder interponer el pretendido recurso de nulidad, por lo que, al configurarse una de las causales de inadmisibilidad establecida en el artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el recurso propuesto debe declararse inadmisible. Así se decide.

De otra parte, es necesario señalar que, luego de dictada la sentencia apelada, el apoderado judicial de la parte actora trae ante esta instancia los documentos que subsanarían la causa de inadmisibilidad configura-

da; no obstante, tal como se señaló en líneas anteriores, el recurso de apelación debe resolverse como punto de mero derecho, por lo que las pruebas que pretenden demostrar la cuestionada titularidad que se atribuye la parte actora sobre las tierras afectadas por el acto administrativo impugnado, han debido ser presentadas ante el Tribunal de la causa, y no en esta Sala, ya que de lo contrario se pudiera anular una decisión con base en elementos indispensables que no cursaban en autos al momento de dictar el fallo apelado; al faltar dichas pruebas ante el *a quo*, ello se constituyó en el sustento para declarar inadmisible el recurso propuesto. Así se decide.

Por consiguiente, en atención a los argumentos explanados *ut supra*, se deberá declarar sin lugar la apelación propuesta, por haberse configurado ante el Tribunal de la causa, las causales de inadmisibilidad previstas en los numerales 4 y 6 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se decide.

3.58 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "CONTENGA CONCEPTOS OFENSIVOS O IRRESPETUOSOS"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1424 del 09 de agosto de 2006.
Caso: Inversiones Tiquirito, C.A. y otros
Magistrado-Ponente: Luis Eduardo Franceschi

(...) se aprecia que la sentencia dictada por el *a quo*, determina que el escrito que sustenta el recurso de nulidad propuesto contiene conceptos ofensivos e irrespetuosos.

De igual manera, el Tribunal de la causa, expresamente, indica que ha efectuado un análisis de un conjunto de conceptos contenidos en el escrito del recurso de nulidad, los cuales irrespetan a la Administración Pública Agraria y al Poder Judicial.

Empero, esta Sala ha observado que en el fallo objeto de apelación no se plasma, en forma alguna, el tan aludido análisis sobre los conceptos que el *a quo* señala como ofensivos o irrespetuosos.

Solamente se ha verificado, conforme al texto de la sentencia apelada –el cual se transcribió previamente– que se resaltan palabras y frases que infiere esta Sala, son las que el Juez del Tribunal de la causa considera como ofensivos o irrespetuosos.

Pues bien, conforme al resaltado de esas palabras y frases que se ha efectuado en la primera instancia, se procederá a analizar si las mismas pudieran ser agraviantes, afrentosas, insultantes o irrespetuosas; empleando para ello el significado que de tales conceptos ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, pero no sin antes indicar qué significa ofensivo e irrespetuoso, siendo menester señalar que el precitado diccionario enseña: “a) Ofensivo: 1. Que ofende o puede ofender; 2. Que ataca o sirve para atacar; 3. Perteneciente o relativo al ataque; 4. Situación o estado de quien trata de ofender o atacar; b) Irrespetuoso, a Adj. No respetuoso”.

Dichos conceptos y frases indicadas por el Tribunal de la causa, son los siguientes:

1) las palabras **torcida y deleznable,** empleadas por los accionantes para referirse a la posible interpretación de una norma jurídica. Tales vocablos significan: “A) Torcido, adj. 1. Que no es o no está recto, que hace curvas; 2. Oblicuo, inclinado; 3. Dicho de una persona: que no obra con rectitud; 4. Dicho de una conducta: propia de esa persona. B) Deleznable, adj. Despreciable, de poco valor; 2 Poco durable, inconsistente, de poca resistencia. 3 Que se rompe, disgrega o deshace fácilmente”.

Los adjetivos cuyo significado se plasmó en las líneas que preceden, en la forma como han sido empleados, constituyen irrespeto, en tanto y cuanto son calificativos que pretenden señalar una conducta errada de raciocinio, pero de una forma despectiva.

2) **Irónicamente;** entendiendo que se incurre en una ironía: “1. Burla fina y disimulada; 2. Tono burlón con que se dice; 3. Figura retórica que consiste en dar a entender lo contrario de lo que se dice”.

De la lectura anterior se observa que el significado de la palabra irónico, en el contexto empleado por la accionante, implica ofensa, ya que está referido a una apreciación subjetiva sobre la conducta del ente agrario accionado; apreciación que implica burla en el actuar de la parte demandada.

3) **Afirmar con el mayor sarcasmo:** la palabra sarcasmo significa: "1. Burla sangrienta, ironía mordaz y cruel con que se ofende o maltrata a alguien o algo; 2. Figura que consiste en emplear esta especie de ironía o burla".

El vocablo en cuestión fue empleado para indicar que la parte accionada señala que había realizado un procedimiento determinado, pero en realidad efectuó otro. Empero, al ser empleado con el furor con el que se expresa en el escrito que contiene el recurso de nulidad propuesto, se pretende insultar la actividad de la parte accionada.

b) **Cínica:** "1. Que muestra desvergüenza; 2. Impúdico, procaz".

Se utilizó, conjuntamente con la palabra sarcasmo para indicar que la parte accionada afirma haber realizado un procedimiento determinado, pero en realidad efectuó otro. Al igual que sucede con el término sarcasmo, se procura insultar la actividad de la parte accionada, empleando el calificativo cínico, que evoca falta de rectitud.

4) **La irónica negación**. En el numeral 2, se indicó el significado de la palabra irónico, por lo que se da por reproducido el criterio allí expuesto sobre el empleo de dicho concepto.

5) **Espuria.** "1. Que degenera de su origen o naturaleza; 2. Engañoso".

El concepto en cuestión fue aplicado para hacer referencia a una declaración administrativa del ente accionado.

6) **Sesgada:** de sesgar: "1. Pacífico, sosegado; 2. Oblicuo; 3. Desviado, tendencioso".

Se refieren los accionantes a una actuación administrativa emanada de un funcionario de la Oficina Regional de Tierras del Estado Aragua, previa al acto administrativo cuya nulidad se demanda.

7) **Imparciales:** "Que juzga o procede sin parcialidad o pasión, equitativo".

Los accionantes hacen referencia a funcionarios equitativos.

8) Declarar **falsamente,** con falsedad.

Se emplea para argumentar que el ente agrario accionado hizo declaraciones no ajustadas a la realidad.

Luego de una real descripción de los conceptos considerados por el Juez que dirige el Tribunal de la causa, como ofensivos e irrespetuosos, esta Sala observa que ciertamente, algunos de éstos poseen tales características.

Por lo que deberá declararse sin lugar la apelación propuesta, en razón de que los abogados de la parte actora se extralimitaron en el ejercicio del sagrado derecho a la defensa, al pretender, con conceptos ofensivos insertos en el escrito que contiene la acción propuesta, que se tramitara la misma. Así se decide.

3.59 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD: CADUCIDAD. IMPOSIBILIDAD DE SUBSANACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 2590, del 05 de mayo de 2005
Caso: Everest Hernández Rodríguez contra el Ministerio de la Defensa
Magistrado-Ponente: Hadel Mostafá Paolini

(...) Ahora bien, cierto es, que el Ministro de la Defensa se pronunció respecto del recurso ante él interpuesto, sin percatarse de la extemporaneidad en el ejercicio de la impugnación, decidiendo sobre el fondo del *petitum*.

No obstante, clara ha sido la jurisprudencia de la Sala al señalar que tal pronunciamiento **no convalida** de forma alguna el vicio, en tanto que la caducidad es una cuestión de orden público. Es así como, el pronunciamiento de la autoridad administrativa no entraña la posibilidad de violentar o desconocer **ningún requisito legalmente establecido**, menos aún, los **lapsos de caducidad** que restringen el ejercicio de los medios recursivos en el ámbito administrativo. (Sentencia Sala Nº 1322 de fecha 20 de noviembre de 2002, Caso Isbel Tortolero Guedes *vs* Min. Defensa, Exp. Nº 01-0435) (...)

3.60 *CAUSAL DE INADMISIBILIDAD DEL RECURSO: "CADUCIDAD DEL RECURSO"*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1657 del 17 de octubre de 2006
Caso: Riquilda Alicia Castillo García
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz

...es preciso señalar que el artículo 40 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, preceptúa:

> El acto que declare las tierras como ociosas o incultas agota la vía administrativa. Deberá notificarse al propietario de las tierras y a los interesados que se hayan hecho parte en el procedimiento, mediante publicación en l*a Gaceta Oficial Agraria*, indicándose que contra el mismo podrá interponerse recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos por ante el Tribunal Superior Agrario competente por la ubicación del inmueble.

La norma *ut supra* transcrita establece la facultad que tienen las personas, naturales o jurídicas, a las cuales les pudiera afectar un acto administrativo en el que se declare la ociosidad de unas tierras o que las mismas sean incultas, de accionar por ante la vía judicial contra dicho acto.

Tal actividad facultativa, y en ejercicio del legítimo derecho a la defensa, tiene un lapso de caducidad de sesenta (60) días, contados a partir de la notificación del acto administrativo cuya nulidad se procure.

La precitada caducidad de sesenta (60) días para ejercer el recurso contencioso administrativo que trate de revertir los efectos del acto administrativo dictado por el ente agrario, está establecida, de igual forma, en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en su artículo 190, el cual señala:

> El lapso de caducidad de los recursos contenciosos administrativos contra cualquiera de los actos administrativos agrarios será de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la notificación del particular o de su publicación en la *Gaceta Oficial Agraria.*

Por lo que en consideración al artículo 40 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y al artículo 190 *eiusdem*, en el presente caso operó la caducidad de la acción, en razón de que transcurrieron más de sesenta (60) días, entre la fecha en que fue notificada la parte actora del acto administrativo recurrido, y la fecha en que se interpuso el recurso de nulidad objeto de estudio. Así se establece.

Dada la declaratoria de caducidad de la acción propuesta, es menester señalar que el artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, relativo a las causales de inadmisibilidad de un recurso o acción –en el marco del contencioso administrativo especial agrario–, establece en su numeral 3, que no se admitirá una acción o recurso de esta naturaleza "En caso de la caducidad del recurso por haber transcurrido los sesenta (60) días continuos desde la publicación del acto en la Gaceta Oficial Agraria o de su notificación, o por la prescripción de la acción", tal y como ha sucedido en el caso *sub iudice*, y así lo ha declarado el tribunal de la causa.

3.61 *DECISIONES DEL DIRECTORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS AGOTA LA VÍA ADMINISTRATIVA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 2.099 del 14 de diciembre de 2006
Caso: Sucesores de Oliveira María Sudolimar
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz

(...) es necesario reproducir el contenido del artículo 131 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual preceptúa:

> Contra cualquier decisión dictada por las Oficinas Regionales de Tierras se podrá intentar recurso jerárquico directamente por ante el Directorio del Instituto Nacional de Tierras.
>
> **La Resolución que dicte el Presidente del Instituto Nacional de Tierras, agotará la vía administrativa**. (Negrillas de la Sala).

En atención al dispositivo legal que se reprodujo en las líneas que anteceden –inserto en la normativa especial que regula la materia agraria y de aplicación obligatoria por parte de los jueces con competencia en la

materia en cuestión– se observa que en el caso de que el Presidente del Instituto Nacional de Tierras profiera alguna Resolución, ésta extingue la vía administrativa, es decir, no es factible que el justiciable interponga un recurso administrativo contra lo resuelto por el precitado funcionario, ya que existe un mandato legal de orden especial, que impide la interposición de algún recurso de esta categoría, que pretenda invertir los efectos que haya producido o genere dicho acto.

Para el caso que nos ocupa, el sentenciador del Juzgado Superior Octavo Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, no consideró el contenido del artículo 131 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por cuanto no ha debido estimar como recurso administrativo la solicitud que planteó el accionante ante la Oficina Regional de Tierras, región Zulia, en tanto y cuanto, el marco jurídico especial agrario no prevé este tipo de recurso contra las resoluciones dictadas por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, razón por la cual no hay agotamiento de la vía administrativa en una acción como la que nos ocupa, puesto que ya se encuentra agotada con la Resolución que se tratará de impugnar ante la jurisdicción contenciosa administrativa especial agraria. Así se decide.

Como corolario de todo lo expresado de forma precedente, es de señalar que en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en su artículo 5 se dispone:

(*omissis*)

> **Parágrafo único.-** Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

3.62 *DECISIONES DEL DIRECTORIO DEL INTI AGOTAN LA VÍA ADMINISTRATIVA Y DEJAN ABIERTA LA VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 289 del 13 de febrero de 2006
Caso: Giovanni Batista Morreale
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras

Como se evidencia, el ministerio de adscripción del Instituto Agrario Nacional se declaró competente para resolver el recurso jerárquico que interpuso el ciudadano Alfredo Pablo Romero Vieitez; sin embargo, el artículo 201 de la Ley de Reforma Agraria es del siguiente tenor:

> **Artículo 201.-** Las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional en aplicación de los artículos 28, 69, 83 en su ordinal 6°; 88, 119 al 127 ambos inclusive, 161 en su ordinal 19°; 192 y 193 de la presente ley, serán apelables por ante el Ministro de Agricultura y Cría dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya notificado al interesado la decisión respectiva, más el término de la distancia, si a éste hubiere lugar. (Subrayado añadido).

De la disposición citada se desprende que las decisiones del Directorio del Instituto Agrario Nacional, relativas a la revocatoria de los títulos otorgados por éste, con fundamento en las causales establecidas en el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, agotan la vía administrativa, y en el caso particular, el procedimiento se llevó a cabo con base en la causal del ordinal 2°, artículo 83 de la referida Ley. Es evidente, entonces, que contra los actos administrativos que resuelvan o revoquen los títulos otorgados por el Directorio del mencionado Instituto Autónomo no tienen recurso administrativo ante el superior jerárquico por cuanto no son recurribles, por establecerlo así la ley. Por lo tanto, estas decisiones definitivas dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional agotan la vía administrativa, por mandato expreso del legislador y, en consecuencia, dejan abierta la vía contenciosa administrativa.

En este mismo sentido, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al referirse a los actos administrativos dictados por el Instituto

Agrario Nacional, establece como regla que los actos dictados por éste agotan la vía administrativa; así lo sostuvo en sentencia de fecha 28 de febrero de 1985 (caso: *Instituto Agrario Nacional),* al afirmar:

> El Instituto apelante denuncia por parte de la sentencia apelada la violación de los artículos 47, 92, 93, 94 y 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los artículos 201 de la Ley de Reforma Agraria y 95 de su Reglamento, porque el juzgador *a quo* estimó que el acto impugnado había causado estado por haber agotado la vía administrativa (...) toda vez que contra dicho acto el administrado debía haber intentado el recurso de reconsideración, y después el jerárquico por ante el ministerio de adscripción, lo cual no ocurrió...
>
> (*omissis*)
>
> Al respecto la Corte observa:
>
> En materia de actos administrativos dictados por el Instituto Agrario Nacional, en aplicación de las competencias que le refiere la Ley de Reforma Agraria, la regla es la de que los actos que dicte agotan la vía administrativa, a tenor de lo que literalmente dispone dicha ley en su artículo 201, en los siguientes términos:
>
> (*omissis*)
>
> Por otra parte, cuando se trata de actos administrativos dictados por los órganos superiores de los Institutos Autónomos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción, procede en ausencia de una norma especial que impida tal recurso. En efecto, señala el artículo mencionado textualmente lo siguiente:
>
>> **Artículo 96.-** El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos.
>>
>> Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo ministerio de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley.

> En base a los textos anteriores puede concluirse que para que un acto del Directorio del Instituto Agrario Nacional no agote la vía administrativa, es necesario que una norma expresa determine que contra dicho acto procede, o el recurso de reconsideración obligatoriamente y no a opción de los administrados, o que en su contra debe interponerse recurso jerárquico ante el Ministerio de Agricultura y Cría. De no existir alguna norma en contrario, en consecuencia, los actos de referencia causan estado en vía administrativa, sin que los administrados tengan obligatoriamente que recurrir en reconsideración ante el Directorio de aquel Instituto, y después jerárquicamente ante el señalado ministro. Tales actos, por regla general, agotan la vía administrativa, y para que ello no sea así debe existir un texto legal expreso opuesto, y así se declara.

Así las cosas, el ministerio de adscripción debió declarar inadmisible del recurso jerárquico interpuesto para conocer de un determinado asunto relacionado con el ordinal 2° del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 201 *eiusdem*.

De allí que el precedente jurisprudencial antes transcrito se reitera, únicamente, en lo relativo a que al ser las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional las que agotan la vía administrativa, el recurso jerárquico interpuesto por el ciudadano Alfredo Pablo Romero Vieitez resultaba inadmisible.

3.63 *NO AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN RECURSO DE NULIDAD CON AMPARO CAUTELAR*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala de Casación Social en Sala Especial Agraria
Sentencia Nº: 1338. Fecha: 27 de octubre de 2004
Caso: Agropecuaria El Paraíso S.A. y Hacienda Grande C.A. contra el Instituto Nacional de Tierras
Ponente - Conjuez: Nora Vásquez de Escobar

(...) el juez del tribunal que actúa como primera instancia indica que el actor recurrió a la vía administrativa, y que sin haber esperado que se cumplieran los lapsos para que la administración diera respuesta a su solicitud, recurrió a la vía contencioso administrativa, por lo que establece que la acción incoada es inadmisible.

(...) es necesario reproducir el contenido del artículo 135 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual preceptúa:

> Contra cualquier decisión dictada por las Oficinas Regionales de Tierras se podrá intentar recurso jerárquico directamente por ante el Directorio del Instituto Nacional de Tierras de Tierras.
>
> **La Resolución que dicte el Presidente del Instituto Nacional de Tierras, agotará la vía administrativa**. (Negrillas de la Sala).

En atención al dispositivo legal que se reprodujo en las líneas que anteceden –inserto en la normativa especial que regula la materia agraria y de aplicación obligatoria por parte de los jueces con competencia en la materia en cuestión– se observa que en el caso de que el Presidente del Instituto Nacional de Tierras profiera alguna Resolución, ésta extingue la vía administrativa, es decir, no es factible que el justiciable interponga un recurso administrativo contra lo resuelto por el precitado funcionario, ya que existe un mandato legal de orden especial, que impide la interposición de algún recurso de esta categoría, que pretenda invertir los efectos que haya producido o genere dicho acto.

En armonía con el criterio expuesto, podemos citar una sentencia de la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, en donde se indica que la decisión dictada por el máximo jerarca de un ente administrativo agota la vía administrativa, siendo que la misma es de fecha 5 de junio de 2003, y señala:

> En el presente caso, la Sala constata que el acto que se identificó como lesivo de derechos constitucionales constituye un acto administrativo que fue dictado por el Contralor General de la República, quien es el superior jerárquico del órgano. Por tanto, el demandante cuenta con una vía judicial idónea para contener la pretensión de amparo –defensa de su derecho al debido proceso y al principio de irretroactividad– cual es el recurso contencioso administrativo de nulidad con medida cautelar contra el referido acto administrativo, toda vez que al haber sido dictado por el superior jerárquico, el recurrente puede acudir directamente a la jurisdicción sin tener que agotar previamente la vía administrativa.

Pues bien, observa esta Sala que la imposibilidad de poder indicar cuántos días debe dejar transcurrir un interesado para que la administración se pro-

nuncie sobre un recurso interpuesto contra la Resolución del Presidente del Instituto Nacional de Tierras, deriva en que al no existir tal recurso administrativo, tampoco se establece, en la normativa especial y aplicable al caso de autos, un lapso de espera para quedar facultado de recurrir a la vía contenciosa administrativa especial agraria. Así se establece.

Como corolario de todo lo expresado de forma precedente, es de señalar que en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en su artículo 5 se dispone:

(*omissis*)

> **Parágrafo único.-** Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

Distingue esta Sala, que en la norma parcialmente transcrita se indica que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa al interponerse una acción de amparo de forma conjunta con un recurso contencioso administrativo, tal y como ocurrió en el asunto *sub iudice*, en donde se interpuso un recurso de nulidad conjuntamente con amparo cautelar.

3.64 *NO AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN RECURSO DE NULIDAD CON AMPARO CAUTELAR. OBLIGACIÓN DE REVISAR LAS CAUSALES DE INADMISIBILIDAD DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y CADUCIDAD CUANDO SEA DECLARADO SIN LUGAR EL AMPARO CAUTELAR EJERCIDO CONJUNTAMENTE CON EL RECURSO*

> **Tribunal Supremo de Justicia**
> **Sala de Casación Social en Sala Especial Agraria**
> **Sentencia Nº: 0501, del 10 de marzo de 2006**
> **Caso: Tasajeras C.A. contra el Instituto Agrario Nacional**
> **Magistrado Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz**

(...) el tribunal de la causa, en la primera oportunidad en que se pronuncie sobre dicho asunto, está en la obligación de revisar los requisitos de

admisibilidad de la acción interpuesta, los cuales están insertos en el contenido del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En adición a lo explicado anteriormente, es menester señalar, que antes de interponer una acción de nulidad contra un acto administrativo, y a los efectos de que no sea declarada inadmisible, es preciso, en el caso que se requiera, el agotamiento de la vía administrativa, tal y como lo indica el numeral 11 del artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Con relación al obligatorio agotamiento de la vía administrativa, las distintas Salas que integran este Alto Tribunal, se han pronunciado de forma reiterada determinando el motivo o fundamento para ejercer los respectivos recursos administrativos, como requisito previo antes de acudir a los tribunales correspondientes, a fin de accionar contra la administración pública.

(...) es de indicar que para el caso en que se haya interpuesto la acción de nulidad conjuntamente con un amparo cautelar, como sucede en el asunto bajo examen, no es necesario el agotamiento de la vía administrativa, tal y como se dispone en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en su artículo 5, cuando señala:

(*omissis*)

> **Parágrafo único.-** Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

Empero, si el recurso de amparo cautelar ejercido conjuntamente con recurso de nulidad, es declarado sin lugar, debe proceder el juzgador a revisar la totalidad de los requisitos de admisión del recurso de nulidad interpuesto, verificando en consecuencia, el agotamiento de la vía administrativa y la caducidad de la acción; ello, motivado a que el eximente para no acudir a la sede administrativa, ha sido negado por el sentenciador de la causa.

3.65 *ANTEJUICIO ADMINISTRATIVO EN DEMANDAS PATRIMONIALES CONTRA INSTITUTOS AUTÓNOMOS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Politicoadministrativa
Sentencia Nº 05212, 27 de julio de 2005
Caso: Alida Teresa González contra Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (IAAIM)
Magistrado Ponente: Hadel Mostafá Paolini

Al respecto se observa, que con el vigente Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 5.554 Extraordinario de fecha 13 de noviembre de 2001, se regula el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República, indicándose en su artículo 54 –en los mismos términos establecidos en el artículo 30 de la Ley derogada–, lo siguiente:

> Quienes pretendan instaurar **demandas de contenido patrimonial** contra la República deben manifestarlo previamente por escrito al órgano al cual corresponda el asunto y exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se debe dar recibo al interesado y su recepción debe constar en el mismo. (Resaltado de la Sala).

Como se observa, prevé la norma transcrita lo que en doctrina se ha denominado el "Antejuicio Administrativo", el cual tiene por objeto que la República conozca de las pretensiones que pudieran ser alegadas en su contra y sus fundamentos, para entonces, si lo considerare procedente, admitirlas total o parcialmente, evitándose así las cargas que implicaría un potencial litigio, o simplemente desecharlas. En ambos casos, el antejuicio administrativo se erige como un elemento de garantía para la Administración, en tanto que en definitiva le permite tener conocimiento exacto acerca de las pretensiones que serán deducidas por el particular, luego del antejuicio, en vía jurisdiccional.

En cuanto a los sujetos comprendidos en el aludido privilegio, necesario es destacar que a tenor de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Nº 37.305, del 17 de octubre de

2001, "Los institutos autónomos gozarán de los privilegios y prerrogativas que la ley nacional acuerde a la República, los estados, los distritos metropolitanos o los municipios".

De la transcrita disposición se evidencia con meridiana claridad, que la Ley en forma expresa hizo extensivo a los institutos autónomos los privilegios y prerrogativas acordados a la República, sin hacer distinción alguna entre privilegios fiscales y procesales.

En el caso de autos al ser la parte demandada un Instituto Autónomo, goza del privilegio procesal *in commento*. De modo que, antes de intentar cualquier demanda contra el referido instituto deberá el interesado agotar el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República, esto es, plantear su pretensión, previamente y por escrito, al ente en cuestión.

3.66 *OBLIGACIÓN DE NOTIFICACIÓN AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN ACCIONES CONTRA UN ENTE AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala de Casación Social en Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 0626, del 31 de mayo de 2005.
Caso Protinal del Zulia contra el Instituto Nacional de Tierras
Ponente - Conjuez: Nora Vásquez de Escobar

En el asunto cuyo examen nos ocupa, la acción mero declarativa de certeza negativa ha sido interpuesta contra un ente agrario perteneciente al Estado venezolano, por lo que a tenor de lo dispuesto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en sus artículos 179 y 181, es obligatorio la *notificación* del Procurador o Procuradora General de la República.

Conteste con la aserción anterior, es exigente la remisión a los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que disponen:

> **Artículo 94.-** Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador o Procuradora General de la República de la admisión de toda demanda que obre directa o indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República. Las

notificaciones deben ser hechas por oficio y estar acompañadas de copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto.

El proceso se suspenderá por un lapso de noventa (90) días continuos, el cual comienza a transcurrir a partir de la fecha de la consignación de la notificación, practicada en el respectivo expediente. Vencido este lapso, el Procurador o Procuradora se tendrá por notificado. Esta suspensión es aplicable únicamente a las demandas cuya cuantía es superior a Mil Unidades Tributarias (1.000 U.T.).

El Procurador o Procuradora General de la República, o quien actúe en su nombre, debe contestar dichas notificaciones durante este lapso, manifestando la ratificación de la suspensión, o su renuncia a lo que quede del referido lapso, en cuyo caso se tendrá igualmente por notificado.

Artículo 95.- Los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador o Procuradora General de la República de toda oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República.

Estas notificaciones deben ser hechas por oficio y estar acompañadas de copias certificadas de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto.

En tales casos, el proceso se suspenderá por un lapso de treinta (30) días continuos, contados a partir de la fecha de la consignación de la notificación practicada en el respectivo expediente. El Procurador o Procuradora General de la República, o quien actúe en su nombre, debe contestar dichas notificaciones durante este lapso, manifestando la ratificación de la suspensión o su renuncia a lo que quede del lapso, en cuyo caso se tendrá igualmente por notificado.

Artículo 96.- La falta de notificación al Procurador o Procuradora General de la República, así como las notificaciones defectuosas, son causales de reposición en cualquier estado y grado de la causa, la cual podrá ser declarada de oficio por el

> tribunal o a instancia del Procurador o Procuradora General de la República.

(*omissis*)

Vista la reproducción de las normas *ut supra* citadas, y en atención al contenido de éstas, considera esta Sala Especial Agraria que, para el caso en concreto que nos ocupa, la notificación al Procurador o Procuradora General de la República no persigue que el organismo quien ejerce la representación judicial del Estado venezolano, se arrogue la función de representante judicial del ente agrario demandado, dado que éste posee su propios apoderados judiciales.

Más bien, es de señalar que la notificación se configura como la observancia de una formalidad legal que permite al Procurador o Procuradora conocer de una acción contra un ente perteneciente a la Nación, y en dado caso de que lo considere pertinente hacerse parte en el proceso para la defensa de los derechos e intereses de éste, en razón de que se confunden con los de la Nación; con lo cual es concluyente que la notificación ordenada en las normas ya transcritas, no debe ser confundida con la figura de la citación, ya que ésta se efectúa con el fin de preservar el derecho a la defensa de la o las personas demandadas.

3.67 *OBLIGACIÓN DE NOTIFICACIÓN AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, ARTÍCULO 177 DE LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Constitucional
Sentencia Nº: 675, del 28 de abril de 2005.
Caso: Carlos Leonidas Jiménez Ramos contra Instituto Agrario Nacional, otros
Magistrado Ponente: Marcos Tulio Dugarte Padrón

Aprecia la Sala que el artículo 181 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 37.323 del 13 de noviembre de 2001, dispone que:

> **Artículo 181.-** Se notificará al Procurador o Procuradora General de la República de toda demanda o recurso que sea in-

> terpuesta contra cualquier ente agrario o contra cualquier acto administrativo agrario, así como cuando sean dictadas sentencias interlocutorias o definitivas. La falta de notificación al Procurador o Procuradora General de la República dará lugar a la reposición de la causa de oficio o a instancia de éste.

En efecto, la citada disposición legal –cuyo dispositivo primigenio se encuentra contemplado en los artículos 94, 95 y 96 de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 5.554 Extraordinario del 13 de noviembre de 2001– consagra la obligación de los funcionarios judiciales de notificar a la Procuraduría General de la República, no sólo de cualquier demanda, providencia, excepción o solicitud que, directa o indirectamente, pueda afectar los intereses patrimoniales de la República, sino de cualquier sentencia en la que éstos se vean implicados. La finalidad de dicha notificación, no es más que el cabal cumplimiento de las atribuciones de la Procuraduría General de la República de representar y defender, tanto judicial como extrajudicialmente, los intereses de la República, sus bienes y derechos.

Asimismo, la norma que se comenta establece la obligación de los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República de "toda demanda o recurso que sea interpuesto contra cualquier ente agrario o contra cualquier acto administrativo agrario, así como cuando sean dictadas sentencias interlocutorias o definitivas".

Dicha obligación de notificación no puede entenderse como un mero formalismo del proceso en la realización de la justicia, ya que su omisión implica un menoscabo del derecho a la defensa y al debido proceso de la República, que quedaría en estado de indefensión al no poder recurrir del fallo que afecte sus intereses.

Ahora bien, la parte final de la citada norma prevé que la falta de notificación será causal de reposición de oficio o a instancia del Procurador General de la República.

3.68 *MODO Y TIEMPO DE LA NOTIFICACIÓN DE TERCEROS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 615 del 4 de junio de 2004.
Caso: Ganadería San Marcos, S.A. (GAMASA)
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero
(Criterio ratificado en sentencias Nº 485 del 15-03-2007)

(...) Ahora bien, en primer lugar, pasa la Sala a pronunciarse sobre el alegato referente a la falta de fijación por el tribunal, de la oportunidad para que se llevara a cabo el acto de informes.

Dispone el artículo 188 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, lo siguiente:

> Vencido el lapso probatorio se fijará uno de los tres (3) días de despacho siguientes para el acto de informes, el cual se llevará a cabo en audiencia oral. Verificada o vencida la oportunidad fijada para informes, la causa entrará en estado de sentencia, la cual deberá ser dictada por el Tribunal dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos.

De la norma antes transcrita, se observa que el legislador estableció que en los procedimientos contenciosos administrativos agrarios, el acto de informes en primera instancia debe hacerse en audiencia oral, el cual fijará el Tribunal de la causa en uno de los tres días de despacho siguientes, luego de vencido el lapso probatorio; y en tal sentido, de la revisión de las actas que conforman el presente expediente, no evidencia la Sala que efectivamente el Tribunal de la causa hubiere cumplido con el deber de fijar la oportunidad para el acto de informes, por lo que al ser éste un acto esencial del proceso, en el cual predomina el principio de inmediación que caracteriza el procedimiento agrario, debe esta Sala Especial Agraria, actuando como tribunal de alzada, reponer la causa al estado en que el Tribunal de la causa fije la oportunidad para que las partes expongan sus informes en la audiencia oral, lo cual se declarará en el dispositivo del presente fallo. Así se decide.

No obstante lo antes expuesto, y por cuanto la Exposición de Motivos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece que la Sala Especial

Agraria será la cúspide de la jurisdicción agraria en lo relativo a los litigios agrarios, así como en la materia contencioso administrativa agraria, considera necesario esta Sala pronunciarse sobre el modo y tiempo cómo debe llevarse a cabo la notificación de los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa para que se opongan en los juicios contencioso administrativos agrarios, consagrado en el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Dispone el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, lo siguiente:

> El auto que declare admisible el recurso ordenará la notificación del Procurador o Procuradora General de la República y de los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa, para que procedan a oponerse al recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de un lapso de diez (10) días hábiles. Igualmente, ordenará la remisión de los antecedentes administrativos sobre los cuales se abrirá pieza separada.

En tal sentido, considera esta alzada necesario establecer que la notificación contemplada en el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, referente a los terceros, deberá efectuarse mediante un cartel dirigido a "todos los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa" en el recurso contencioso administrativo de nulidad de que se trate, para que comparezcan a oponerse en un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación del mismo, como lo estipula la norma en cuestión.

Ahora bien, dicho cartel deberá ser consignado en el expediente dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere expedido, y será publicado en un diario de mayor circulación local en el área de la jurisdicción del Tribunal competente por el territorio para conocer del procedimiento contencioso administrativo agrario de que se trate, o en su defecto, en un diario de mayor circulación nacional, en caso que no existiere aquél, ello por cuanto considera la Sala que para estos casos, el periódico de la localidad es el medio de mayor difusión y acceso en las regiones del interior de la República, y no así la *Gaceta Oficial de la República*, que es el medio consagrado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para realizar las publicaciones de todos los actos que ella disponga.

En atención a lo antes expuesto, los Tribunales Superiores Regionales Agrarios deberán llevar a cabo la notificación de los terceros en los procedimientos contenciosos administrativos agrarios, contenida en el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de conformidad con lo aquí establecido, y a partir de la publicación del presente fallo. Así se establece.

3.69 *PERENCIÓN BREVE EN MODO Y TIEMPO DE LA NOTIFICACIÓN DE TERCEROS*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1121 del 24 de mayo de 2007
Caso: Armando Ulloa Ferrer y otros
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras

(...) esta Sala estima necesario señalar que los juicios en materia contencioso administrativo agraria se sustancian de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tal como ha sido establecido de manera reiterada por esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social.

Ahora bien, ante el planteamiento efectuado por la representación judicial del Instituto demandado, esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social debe señalar que no existe vacío legal alguno que conlleve a la aplicación de una normativa distinta a la que regula el procedimiento contencioso administrativo agrario, tal como se estableció en decisión Nº 615 de fecha 4 de junio de 2004 (caso: *Ganadería San Marcos, S.A.* contra *Instituto Agrario Nacional*), en la que se determinó el procedimiento para retirar y consignar el cartel de notificación de los terceros interesados en un recurso contencioso administrativo especial agrario, dejando sentado que el lapso para llevar a cabo tal actividad es de diez (10) hábiles, luego de que el tribunal de la causa ordene la publicación del referido cartel; en este sentido señaló:

(omissis)

> El auto que declare admisible el recurso ordenará la notificación del Procurador o Procuradora General de la República y de los terceros que hayan sido notificados o participado en vía admi-

> nistrativa, para que procedan a oponerse al recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de un lapso de diez (10) días hábiles. Igualmente, ordenará la remisión de los antecedentes administrativos sobre los cuales se abrirá pieza separada.
>
> En tal sentido, considera esta alzada necesario establecer que la notificación contemplada en el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, referente a los terceros, deberá efectuarse mediante un cartel dirigido a "todos los terceros que hayan sido notificados o participado en vía administrativa" en el recurso contencioso administrativo de nulidad de que se trate, para que comparezcan a oponerse en un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación del mismo, como lo estipula la norma en cuestión.
>
> Ahora bien, dicho cartel deberá ser consignado en el expediente **dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere expedido**, y será publicado en un diario de mayor circulación local en el área de la jurisdicción del Tribunal competente por el territorio para conocer del procedimiento contencioso administrativo agrario de que se trate o, en su defecto, en un diario de mayor circulación nacional, en caso que no existiere aquél, ello por cuanto considera la Sala que para estos casos, el periódico de la localidad es el medio de mayor difusión y acceso en las regiones del interior de la República, y no así la *Gaceta Oficial de la República*, que es el medio consagrado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para realizar las publicaciones de todos los actos que ella disponga.
>
> En atención a lo antes expuesto, los Tribunales Superiores Regionales Agrarios deberán llevar a cabo la notificación de los terceros en los procedimientos contenciosos administrativos agrarios, contenida en el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de conformidad con lo aquí establecido, y a partir de la publicación del presente fallo. Así se establece.

Por tanto –y aclarando que el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario derogada se corresponde con el artículo 174 de la reforma del mismo texto normativo publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 5.771 de fecha 18 de mayo de 2005– esta Sala estima que en el caso *sub examine* no prospera la solicitud de la parte accionada, debido a que la

decisión Nº 615 de fecha 4 de junio de 2004 (caso: *Ganadería San Marcos, S.A.* contra *Instituto Agrario Nacional*), dictada por la Sala Especial Agraria, estableció el procedimiento para el retiro y consignación del cartel de notificación de terceros, en el que se contempla un límite de **diez (10) días hábiles** para realizar dicha actividad.

Ahora bien, en el caso *sub iudice*, se observa que, según cómputo practicado por la Secretaría del Tribunal de la causa, en fecha 4 de mayo de 2006, se dejó constancia que desde el 29 de julio de 2005 hasta el 29 de septiembre de 2005, transcurrieron treinta (30) días consecutivos, sin señalar cuáles fueron los días en que se despachó, motivo por el cual esta Sala, en fecha 20 de abril de 2007, solicitó el cómputo de los días de despacho que transcurrieron en ese Tribunal en los meses de julio, agosto y septiembre de 2007.

Recibida la información en esta Sala, se constató que en ese período transcurrieron veintiún (21) días de despacho, es decir, se excedió el lapso de diez (10) días hábiles que establece el artículo 178 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por tanto, deberá declararse con lugar la apelación propuesta, **en razón de que se consumó la perención breve**.

3.70 *PERENCIÓN DE LA INSTANCIA. EXCEPCIÓN A DECRETARLA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 172 del 13 de febrero de 2006
Caso: Nino Jesús Camacho Bethencourt
Magistrado-Ponente: Omar Alfredo Mora Díaz

A efectos de resolver el presente asunto, es menester reproducir el contenido del artículo 193 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual dispone:

> La perención de la instancia procederá de oficio o a instancia de parte opositora cuando hayan transcurrido seis (6) meses sin que se haya producido ningún acto de impulso procesal por la parte actora. La inactividad del Juez después de vista la causa, o habiéndose producido la paralización por causas no imputables a las partes, no producirá la perención.

La norma transcrita previamente establece diáfanamente la figura de la perención de la instancia en los asuntos tramitados ante la jurisdicción agraria, la cual, como expresamente lo indica el precepto normativo citado, se produce por un período de inactividad por las partes litigantes de seis (6) meses.

Ahora bien, es en el mismo artículo 193 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario donde se establecen las excepciones a la obligatoriedad de declarar o decretar –entendiendo que estos términos son sinónimos–, por parte del sentenciador, la perención de la instancia.

Tales excepciones surgen cuando el Juez incurre en inactivad después de presentados los informes, y se está a la espera de una decisión definitiva, y en el caso de que la causa esté suspendida o paralizada por motivos que no se pueden atribuir a las partes litigantes.

Para el caso de autos, la causa estuvo suspendida por un lapso de noventa días continuos, por así solicitarlo expresamente la representación judicial de la Procuraduría General de la República, haciendo uso de las prerrogativas establecidas en el artículo 94 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En consecuencia, la causa estuvo paralizada sin que, en forma alguna corriesen los lapsos procesales.

Así las cosas, se observa que la representación judicial de la parte accionada pretende que sea declarada la perención de la instancia, en tanto y cuanto, en el presente caso, aun cuando estuvo paralizada la causa, transcurrieron los seis meses a que hace referencia el artículo 193 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Ante tal aseveración, esta Sala debe indicar que, como claramente establece el artículo 193 ya citado, la paralización de la causa por un motivo no imputable a las partes no producirá la perención de la instancia, tal y como sucedió en el caso *sub iudice*, ya que el proceso estaba paralizado por así solicitarlo la representación de la Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela.

Por consiguiente, y al ser contraria al artículo 193 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario la solicitud de perención planteada por la representación judicial de la parte accionada; se confirmará el fallo interlocutorio apelado, en el cual, previo cómputo certificado de la Secretaría del tribunal de la causa, se declara sin lugar dicho planteamiento de

perención, motivado a que desde la última actuación de la parte actora hasta la solicitud efectuada por los apoderados de la demandada, sólo habían transcurrido cinco (5) meses. Así se decide.

3.71 *OPORTUNIDAD DEL ACTO ORAL DE INFORMES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala de Casación Social
Sentencia Nº: 615, del 4 de junio de 2004
Caso: Ganadería San Marcos, S.A. (GAMASA) contra Instituto Agrario Nacional
Magistrado Ponente: Alfonso Valbuena Cordero

Dispone el artículo 188 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, lo siguiente:

> Vencido el lapso probatorio se fijará uno de los tres (3) días de despacho siguientes para el acto de informes, el cual se llevará a cabo en audiencia oral. Verificada o vencida la oportunidad fijada para informes, la causa entrará en estado de sentencia, la cual deberá ser dictada por el Tribunal dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos.

De la norma antes transcrita se observa que el legislador estableció que en los procedimientos contenciosos administrativos agrarios, el acto de informes en primera instancia debe hacerse en audiencia oral, el cual fijará el Tribunal de la causa en uno de los tres días de despacho siguientes, luego de vencido el lapso probatorio y, en tal sentido, de la revisión de las actas que conforman el presente expediente, no evidencia la Sala que efectivamente el Tribunal de la causa hubiere cumplido con el deber de fijar la oportunidad para el acto de informes, por lo que al ser éste un acto esencial del proceso, en el cual predomina el principio de inmediación que caracteriza el procedimiento agrario, debe esta Sala Especial Agraria, actuando como tribunal de alzada, reponer la causa al estado en que el Tribunal de la causa fije la oportunidad para que las partes expongan sus informes en la audiencia oral, lo cual se declarará en el dispositivo del presente fallo.

3.72 *ACLARATORIA DE LA SENTENCIA*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1024, del 17 de mayo de 2007
Caso: Continental de Inversiones y Construcciones, C.A.
Magistrado-Ponente: Alfonso Valbuena Cordero

(...) esta Sala de Casación Social estima necesario transcribir lo dispuesto en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al presente caso por remisión expresa del artículo 257 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual es del siguiente tenor:

> Después de pronunciada la sentencia definitiva o la interlocutoria sujeta a apelación, no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya pronunciado.
>
> Sin embargo, el Tribunal podrá, a solicitud de parte, aclarar los puntos dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencias o de cálculos numéricos que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia, o dictar ampliaciones, dentro de tres días, después de emitida la sentencia, con tal de que dichas aclaraciones y ampliaciones las solicite alguna de las partes en el día de la publicación o en el siguiente.

El artículo precedentemente transcrito señala expresamente que las aclaratorias van dirigidas a cristalizar puntos dudosos, salvar omisiones y rectificar los errores de copia, de referencias o de cálculos numéricos que aparecieren en las sentencias, o de igual forma, pudiera dictar ampliaciones, todo esto con el objeto de que las sentencias puedan valerse por sí mismas y ser ejecutadas conforme a su contenido.

Además de ello, señala la disposición transcrita que la solicitud de aclaratoria y ampliación debe solicitarse el mismo día de la publicación de la sentencia o al día siguiente (...)

3.73 *PROCEDIMIENTO DE SEGUNDA INSTANCIA EN EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AGRARIO. PRINCIPIO DE ORALIDAD E INMEDIACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1815 del 6 de noviembre de 2006
Caso: Inversiones Yara, C.A.
Magistrado-Ponente: Juan Rafael Perdomo

En el contexto del procedimiento contencioso administrativo especial agrario, el artículo 186 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario dispone:

> La apelación deberá contener las razones de hecho y de derecho en que se funde.
>
> La norma cuya reproducción antecede obliga a la parte apelante a ejercer el recurso en cuestión, explicando cuáles son los motivos fácticos y jurídicos por los cuales considera que el fallo apelado debe ser anulado por esta Sala.

Ahora bien, una vez escuchada la apelación correspondiente, y recibido el expediente en esta Sala de Casación Social, es preciso seguir el procedimiento establecido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a efectos de sustanciar el precitado recurso, siendo imperioso destacar que el artículo 188 del mencionado texto normativo señala:

Vencido el último de los términos señalados en el artículo anterior, empezará a computarse un lapso de diez (10) días hábiles para que tenga lugar la audiencia oral para los informes.

Conforme al artículo previamente transcrito, esta Sala fija una fecha específica para que las partes, en especial la apelante, concurran a este Alto Tribunal para tenga lugar la celebración de una audiencia oral en la que se presenten los respectivos informes relacionados con el recurso en cuestión.

En dicha audiencia, se podrán exponer, de viva voz y ante los Magistrados de esta Sala de Casación Social, las razones o argumentos que sustenten o contraríen el recurso de apelación propuesto.

Si bien es cierto que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no estableció la obligatoriedad que tienen las partes, en especial el apelante, de acudir a dicha audiencia oral, es imprescindible señalar que la misma debe adquirir tal carácter sustentado en los principios que rigen el procedimiento agrario, entre los cuales, la oralidad e inmediación son básicos para la consecución y materialización de una verdadera justicia social.

Más aún, al comparecer a la audiencia se demuestra un interés real y verdadero en la solución de la litis; la no comparecencia de la parte apelante a la audiencia de informes, impide tanto a los Magistrados de esta Sala, así como a los justiciables, la proposición de métodos alternos de resolución de conflictos, que procuren beneficios para las partes y para el mismo sistema de administración de justicia; beneficios éstos demostrados en innumerables oportunidades en la jurisdicción laboral venezolana, la cual también es competencia de esta Sala.

Por otra parte, es la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en su artículo 19 la que obliga a la parte apelante a comparecer a la audiencia oral de informes, so pena de declarar desistida la acción; en este caso, del recurso de apelación.

En consecuencia, y conforme a lo expuesto previamente, se considerará como desistido el recurso de apelación propuesto, cuando la parte apelante no concurra a la audiencia oral de informes establecida en el artículo 188 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se establece.

3.74 *OBLIGATORIEDAD DE COMPARECENCIA A LA AUDIENCIA DE INFORMES: DESISTIMIENTO DEL RECURSO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1815 del 6 de noviembre de 2006
Caso: Inversiones Yara, C.A.
Magistrado-Ponente: Juan Rafael Perdomo

(...)

Si bien es cierto que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no estableció la obligatoriedad que tienen las partes, en especial el apelante, de

acudir a dicha audiencia oral, es imprescindible señalar que la misma debe adquirir tal carácter sustentado en los principios que rigen el procedimiento agrario; entre los cuales, la oralidad e inmediación, son básicos para la consecución y materialización de una verdadera justicia social.

Más aún, al comparecer a la audiencia se demuestra un interés real y verdadero en la solución de la litis; la no comparecencia de la parte apelante a la audiencia de informes, impide tanto a los Magistrados de esta Sala, así como a los justiciables, la proposición de métodos alternos de resolución de conflictos, que procuren beneficios para las partes y para el mismo sistema de administración de justicia; beneficios éstos demostrados en innumerables oportunidades en la jurisdicción laboral venezolana, la cual también es competencia de esta Sala.

Por otra parte, es la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en su artículo 19 la que obliga a la parte apelante a comparecer a la audiencia oral de informes, so pena de declarar desistida la acción; en este caso, del recurso de apelación.

En consecuencia, y conforme a lo expuesto previamente, se considerará como desistido el recurso de apelación propuesto, cuando la parte apelante no concurra a la audiencia oral de informes establecida en el artículo 188 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se establece.

3.75 *RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA QUE DECIDE SOLICITUD DE AMPARO CAUTELAR*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1835 del 15 de diciembre de 2005
Caso: C.A. Agropecuaria San Francisco y otros
Cojuez-Ponente: Nora Vásquez de Escobar

El tribunal que actúa como primera instancia, admite la acción de nulidad presentada, y declara improcedente la solicitud de amparo cautelar propuesta por la actora. Vista la decisión del tribunal de la causa, es menester indicar que el recurso de apelación fue negado sin tomar en consideración el contenido del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías –derogado tácitamente en lo que respecta a la consulta, conforme sentencia de la Sala

Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia de fecha 22 de junio de 2005, en el expediente número 03-03267–, el cual dispone:

> Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado (*omissis*).

Así, y en atención a la norma parcialmente transcrita previamente, contra la sentencia que resuelva sobre la solicitud de amparo se podrá apelar dentro de los tres (3) días siguientes, recurso que será escuchado a un solo efecto.

Para el caso que nos ocupa, se apeló del fallo que decidió acerca del amparo interpuesto como medida cautelar, en el lapso establecido en el artículo 35 ya señalado, empero el *a quo* niega dicho recurso sin indicar razón para no admitir tal mecanismo de defensa.

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías, deberá admitirse a un solo efecto el recurso de apelación ejercido por la representación judicial de la parte accionante.

3.76 *FALTA DE REPRESENTACIÓN JUDICIAL PARA EJERCER EL RECURSO DE APELACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 990 del 2 de junio de 2006
Caso: C.A. Inversiones Agropecuarias
Magistrado-Ponente: Juan Rafael Perdomo

(...) luego de una detenida revisión del expediente remitido a esta Sala, no consta en autos la representación judicial que el abogado Jesús Alberto Jiménez Peraza expresamente se atribuye, lo cual trae como consecuencia inmediata que se declare inadmisible el recurso propuesto, el cual se oyó en ambos efectos por el tribunal de la causa, en razón de no poder verificarse la condición con la cual actuó el profesional del derecho que interpuso el recurso que nos ocupa.

3.77 *INADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN Y DE CASACIÓN CONTRA AUTOS DE MERA SUSTANCIACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 241 del 28 de febrero de 2007
Caso: Claudio Rauilli Di Gregorio
Magistrado-Ponente: Carmen Elvigia Porras

En el auto apelado, el Juzgado Superior fija oportunidad para la celebración de la audiencia oral y determina el lapso para dictar sentencia, conforme a la Ley que rige la materia, es decir, se trata de un auto de mera sustanciación.

Ahora bien, con relación a la inadmisibilidad de los recursos de apelación y de casación interpuestos contra autos de mera sustanciación, esta Sala de Casación Social, en fallo Nº 420, de fecha 26 de junio del año 2003, estableció:

> ...ha sido pacífica y reiterada la jurisprudencia de este alto Tribunal al negar el recurso de casación contra los autos de mero trámite, por cuanto corresponden al impulso procesal y no implican una decisión. Por tanto, en el presente caso al tratarse el auto recurrido de mera sustanciación, el cual no es susceptible de apelación y menos de casación, no puede esta Sala conocer esta denuncia, razón por la cual se desecha al resultar inadmisible el recurso de casación interpuesto contra dicho auto. Así se resuelve.

En este sentido, el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, establece:

> **Artículo 310.-** Los actos y providencias de mera sustanciación o de mero trámite podrán ser revocados o reformados de oficio o a petición de parte, por el Tribunal que los haya dictado, mientras no se haya pronunciado la sentencia definitiva, salvo disposiciones especiales. Contra la negativa de revocatoria o reforma no habrá recurso alguno, pero en el caso contrario se oirá apelación en el solo efecto devolutivo.

De lo anteriormente transcrito y dada la naturaleza del fallo que se pretende impugnar, esta Sala concluye que el mismo no resulta revisable en apelación, lo que conlleva a la declaratoria sin lugar del recurso de hecho planteado.

3.78 *FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 1659 del 17 de octubre de 2006
Caso: Lucy Vitelia Torres de Rivero y otros
Magistrado-Ponente: Juan Rafael Perdomo

(...) Efectuadas las transcripciones que preceden, se distingue que la representación judicial de la parte actora-apelante, no explica el motivo o las razones que darían sustento al recurso de apelación interpuesto.

De igual forma, es menester indicar que en fecha 21 de junio de 2005 se llevó a cabo en esta Sala, la audiencia oral de informes señalada en el artículo 188 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a la cual no compareció la parte apelante, ni sus apoderados judiciales.

Señalado lo anterior, se hace necesario reproducir el contenido del artículo 186 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual dispone: "La apelación deberá contener las razones de hecho y de derecho en que se funde".

En atención a la norma cuya transcripción se efectúo previamente, existe un mandato de obligatorio cumplimiento por parte de quien ejerza un recurso de apelación, consistente en fundamentar el recurso propuesto, indicando los motivos fácticos y jurídicos que den basamento a dicho mecanismo de defensa establecido por la ley.

La disposición en cuestión tiene como objeto el que la parte que hace uso del recurso de apelación explique ante la alzada el porqué ha ejercido dicho recurso, que exponga las razones por las cuales considera que un fallo debe ser revocado, ya que dicha actividad no puede ser suplida por el juez, esto es, el sentenciador no puede conocer, y mucho menos declarar procedente, un recurso de apelación que no ha sido fundamentado, ya que ello sería suplir la actividad propia del apelante.

Para el caso *sub iudice*, la parte que ejerce el recurso que nos ocupa en forma alguna ha sustentado su apelación. No lo hizo ante el *a quo*, ni tampoco ante esta alzada; más aún, no compareció a la audiencia oral de informes celebrada en esta Sala, con lo cual está en inobservancia del mandato contenido en el artículo 186 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En consecuencia, y visto que el apelante no ha fundamentado el recurso de apelación propuesto, se declarará sin lugar dicho recurso. Así se decide.

3.79 *RECURSO POR ABSTENCIÓN O CARENCIA AGRARIO*

Tribunal Supremo de Justicia
Sala Especial Agraria
Sentencia Nº 767, del 1 de julio de 2005
Caso: Agropecuaria Hato Grande, CA y otros
Magistrado-Ponente: Nora Vásquez de Escobar

Se concibe al recurso de abstención o carencia, como un medio de acción por vía judicial que tienen los administrados, el cual se ejerce motivado a la falta de pronunciamiento –no sólo oportuno, sino en cualquier tiempo después del plazo que para ello tiene– por parte de la administración con respecto a una solicitud o petición legal del interesado. Así, una vez configurada la omisión administrativa por parte del ente u órgano que debe pronunciarse, positiva o negativamente, acerca de la solicitud del administrado, queda abierta la posibilidad para que por vía judicial se obligue a la administración a realizar los actos, que por orden de ley, debe efectuar.

En el contexto de la materia cuya competencia ejerce esta Sala, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, amén de no disponer en su articulado sobre el recurso de abstención o carencia, no establece expresamente cuáles son los requisitos de admisibilidad para la interposición de este tipo de acción, cuyo fundamento legal está en el numeral 26 del artículo 5 de la Ley del Tribunal Supremo de Justicia.

Por consiguiente, y con la finalidad de instituir cuáles son los requerimientos para admitir el recurso de abstención o carencia, esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social estima que para ello debe recurrir-

se directamente a la fuente legal que da origen a la solicitud cuya falta de respuesta da lugar a la interposición del recurso en cuestión.

Así las cosas, en el caso objeto de estudio, el recurso de abstención se activa en tanto y cuanto el Instituto Nacional de Tierras no ha dado respuesta alguna a las accionantes sobre una solicitud de Certificación de Finca Productiva, petición ésta que se efectúa de conformidad con el artículo 44 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, actualmente artículo 41 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.771 de fecha 18 de mayo de 2005, cuyo texto establece:

> **Artículo 41.-** Los propietarios de tierras privadas que se encuentren en producción, ubicadas dentro de las poligonales rurales, deberán solicitar por ante el Instituto Nacional de Tierras un certificado de finca productiva, siempre y cuando esté ajustada a los planes de seguridad alimentaria establecidos por los organismos competentes (*omissis*).
>
> Una vez efectuada la petición a que hace referencia el artículo parcialmente transcrito, la misma Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vigente ordena en sus artículos 43 y 44 lo siguiente:
>
> **Artículo 43**.- Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, el Instituto Nacional de Tierras constatará la veracidad del estudio técnico y demás recaudos presentados por el solicitante. En caso de ser necesario, podrá realizar los estudios complementarios que estime pertinentes.
>
> **Artículo 44.-** Finalizado el lapso, si es procedente, se expedirá la certificación de finca productiva.

Luego de la lectura de las normas relativas a la figura de Certificación de Finca Productiva, esta Sala considera que en caso de que el ente encargado de expedir tal acto administrativo no lo haga, y el administrado acuda a la vía jurisdiccional con la finalidad de que se le obligue a realizar el pronunciamiento al cual está obligado por mandato legal, deben verificarse cuatro requisitos básicos para la interposición de un recurso por abstención o carencia, en el contexto del contencioso administrativo agrario, siendo éstos los que a continuación se explican:

> 1°) La efectiva y real interposición de una solicitud ante el ente administrativo facultado para dar respuesta al peticionante.

> 2°) El transcurso y consiguiente vencimiento del tiempo que la norma indica, sin que haya habido pronunciamiento alguno por parte de la administración con respecto a la solicitud planteada.
>
> 3°) Identidad entre el solicitante por ante la administración, y quien ejerce el recurso de abstención o carencia.
>
> 4°) El poder de quien actúa en representación del accionante, en dado caso de que se ejerza el recurso a través de apoderado.

Una vez verificados los requisitos de admisibilidad ya señalados, y con la finalidad de lograr establecer la procedencia de un recurso por abstención o carencia –cuestión que no está estipulada expresamente en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario– es menester examinar si se han producido los requerimientos necesarios para que prospere una acción como la que ha sido interpuesta.

Al respecto, la Sala Politicoadministrativa de este Tribunal Supremo de Justicia ha destacado, en innumerables fallos, cuales son dichos requisitos, criterio que esta Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social acoge, siendo ejemplo de ello la decisión de fecha 13 de abril de 2005, exp. Nº 2003-0288, con Ponencia del Magistrado Levis Ignacio Zerpa, que indica:

> Igualmente, la doctrina ha dicho que para que se configure este recurso, la obligación cuya ejecución se pretenda debe ser de índole administrativa, sin que pueda constituirse en un sustituto de las vías judiciales ordinarias, ni estar dirigido a lograr el cumplimiento de obligaciones genéricas a cargo de la Administración.

Es así, como en lo que respecta a los requisitos de procedencia del recurso bajo análisis, debe señalarse que la jurisprudencia de esta Sala *(v.gr. Fallo Nº 697, de fecha 21 de mayo de 2002, dictado en el caso Ayari Coromoto Assing Vargas, y más recientemente en Sentencia Nº 1.976, de fecha 17 de diciembre de 2003, dictada en el caso Comunidad Indígena Barí)*, ha establecido lo siguiente:

> 1. "debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, respecto del supuesto expresa y especial-

> mente previsto en la norma y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso.
>
> (...) se refiere a determinados actos (específicos) que los funcionarios estén obligados por las leyes a adoptar cuando el cumplimiento de la obligación sea procedente en conformidad con esas mismas leyes".
>
> 2. "El objeto del recurso por abstención no es (...) sino la abstención o negativa del funcionario público a actuar, es decir, a cumplir determinado acto –en el sentido de actuación– del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone".
>
> 3. "(...) debe surgir la evidencia de una actitud omisa por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto o a realizar la actuación material cuya obligación se encuentra específicamente contenida en una norma concreta".
>
> 4. "El referido recurso conduciría a un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso administrativa sobre la obligatoriedad para la Administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación concreta en vista de un imperativo legal expreso y específico que, según demuestra el recurrente, ella se niega a cumplir".

Ahora bien, configurados por esta vía jurisprudencial los requisitos esenciales *ut supra* señalados para admitir el recurso de abstención o carencia, esta Sala observa que el sustento del fallo apelado sólo armoniza con el requisito relativo a la falta de representación que se atribuye el actor, cuestión que ha sido reconocida expresamente por las accionantes, *vid.* página 8 del escrito de fundamentación a la apelación, y subsanada ante esta instancia, motivo por el cual se cumple con el requisito en cuestión. Así se decide.

En relación con las demás exigencias establecidas por esta Sala, a los efectos de admitir el recurso de abstención o carencia, se advierte que el sustento del fallo emanado de la primera instancia –ya transcrito precedentemente, lo cual hace fútil su repetición–, se opone al criterio es-

tablecido en la presente decisión, motivo por el cual deberá declararse parcialmente con lugar la vía idónea ejercida por las accionantes para revertir los efectos de la sentencia del *a quo,* es decir, el presente recurso de apelación, ordenando al tribunal de la causa que verifique si en el asunto *sub iudice* se cumplen con los requisitos de admisión del recurso de abstención o carencia establecidos en la decisión que nos ocupa, y en caso de que se admita la acción propuesta, compruebe si se materializan los extremos de procedencia, ya establecidos en el presente fallo. Así se decide.

Como corolario, esta Sala estima prudente indicar que el artículo 165 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vigente expone: "El procedimiento agrario constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. La omisión de formalidades no esenciales no dará lugar a la reposición de la causa" y el artículo 166 *eiusdem* explica "Los procedimientos previstos en el presente Título se regirán por los principios de inmediación, concentración, brevedad, oralidad, publicidad y carácter social del proceso agrario", postulados éstos que comulgan con los principios constitucionales que subyacen en nuestra Carta Magna, en sus artículos 26 y 257, y que procuran garantizar por parte del Estado la configuración de una justicia idónea, transparente y sin dilaciones indebidas que vayan en contra de la sana administración de ésta, por lo que, tanto la actuación de los tribunales de instancia, como la de esta Sala, está regida por tales preceptos, con el fin de cumplir con los ideales de justicia ya expuestos. Así se establece.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia (2003). [Documento en línea]. Disponible: http://www.tsj.gov.ve/información/acuerdos.asp.

Álvarez, Ana Elena y Estrada, Daniel (s.f.). Río 92. Boletín 3. [Documento en línea]. Disponible: www.gaia.org.mx/informacion/boletin3.html. [Consulta, 2006, Julio 27].

Brebbia, Fernando P. (2006) *Consideraciones en torno al objeto y contenido del derecho agrario:* Revista Prudentia Iuris Nº 51.

Brewer-Carías, Allan (2005). *Sobre la importancia para el derecho administrativo de la noción de acto administrativo y de sus efectos.* III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Brewer-Carías" (p. 40). Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo.

Código Civil (1982). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2.990* (Extraordinario).

Código de Procedimiento Civil (1986). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 3.694* (Extraordinario).

Convenio de Naciones Unidas sobre Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica. (s.f.) Tierra por José Antonio Pascual Trillo. [Documento en línea]. Disponible: http://platea.pntic.mec.es/~jpascual/vida/biodiv2.htm. [Consulta: 2006, junio 22]

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.453* (Extraordinario).

Couture, Eduardo J. (1981). *Fundamentos de derecho procesal civil.* Buenos Aires: Ediciones Desalma.

Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.323* (Ordinario).

Díaz-R.; Jorge A. (2001). *La implementación del fuero agrario en el Paraguay. [*Documento en línea]. Disponible: http://www.revistajuridica.uca.edu.py/Artículos.php? id= 328. [Consulta: 2006, Julio 28].

Magdalena Salomón de Padrón (2005) *Consideraciones generales sobre la expropiación por causa de utilidad pública o social. El derecho administrativo venezolano en los umbrales del siglo XXI*. Libro homenaje al manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez. Editorial Jurídica Venezolana: Universidad Monteávila.

Martínez G., Luis E. (2003). *Agricultura y Derecho Agrario*. [Documento en línea] http://www.acader.unc.edu.ar/artagricultura.pdf. [Consulta: 2006, julio 28].

Meza Lázarus, Álvaro. El contrato agrario. San José, Costa Rica. P. 252.

Palmberg-Lerche, Christel. (2001). *Algunas reflexiones sobre la conservación genética en el sector forestal en el editorial sobre Diversidad Biológica Forestal*. [Documento en línea]. Depósito de Documentos de la FAO. Disponible: www.fao.org/docrep/ 004/Y3582S/y3582s13.htm - 22k. [Consulta: 2006, mayo 13].

Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola (2005). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.771* (Extraordinario).

Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1988). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 34.060* (Ordinario).

Ley Orgánica de la Administración Pública (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.305* (Ordinaria).

Ley Orgánica de la Procedimientos Administrativos (1981). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2.818* (Ordinario).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.554* (Extraordinario).

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.942* (Ordinario).